



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011

Dokument 1 (2012–2013)



118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 47 000

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-194-1

Forsideillustrasjon: Lars Tothammer



Riksrevisjonens rapport om den
årlige revisjon og kontroll for
budsjetåret 2011

Dokument 1 (2012–2013)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram for Stortinget

- ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskap for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2011
- beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2011
- resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter for 2011

Resultatet av kontrollen med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. for 2011 rapporteres i Dokument 3:2 (2012–2013) som legges fram i november 2012.

Riksrevisjonen, 25. oktober 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Introduksjon til Dokument 1

Dokument 1 er Riksrevisjonens rapport til Stortinget om den årlige revisjon og kontroll av departementene og de statlige virksomhetene. Rapporten er delt i tre:

Del I presenterer et ekstrakt av statsregnskapet som Riksrevisjonen er pålagt å legge fram i henhold til Grunnloven § 75k. Ekstraktet gir en oversikt over bevilgnings- og kapitalregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard.

Del II er en beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Her *oppsummeres* omfanget og resultatet av regnskapsrevisjonen for samtlige departement og underliggende virksomheter. Her trekkes også fram generelle revisjonsfunn av stor økonomisk rekkevidde eller prinsipiell karakter.

Del III presenterer revisjonsresultatene for *de enkelte departement og underliggende virksomheter*. Departementene presenteres i alfabetisk rekkefølge. Hver presentasjon er inndelt i seks underkapitler som er kronologisk bygget opp og følger revisjonsprosessen:

- Kapittel 1–3 beskriver *revisjonsfunnene*. Forholdene som omtales er tatt opp med virksomhetene og departementet underveis i revisjonsprosessen, og deres synspunkter er innarbeidet.
- Kapittel 4 inneholder Riksrevisjonens *bemerkninger*. Det er riksrevisorkollegiets vurdering av departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Bemerkningene inneholder også *spørsmål til statsråden* om saker som ønskes nærmere belyst.
- Kapittel 5 er *statsrådets svar*, som gjengis i sin helhet.
- Kapittel 6 er riksrevisorkollegiets *endelige uttalelse* til departementets totale forvaltning og gjennomføring av budsjettet. Uttalelsen synliggjør kritikkverdige forhold på bakgrunn av bemerkningene og statsrådets svar.

Innhold

| | | | | | |
|--------------------------------|--|-----------|--|---|-----------|
| I | Ekstrakt av Norges statsregnskap og regnskapet for administrasjonen av Svalbard for budsjettåret 2011 | 13 | 3 | Arbeidsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 41 |
| II | Beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard | 19 | 3.1 | Pensjonstrygden for sjømenn | 41 |
| III | Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter | 29 | 3.2 | Arbeids- og velferdsetaten | 42 |
| Statsministerens kontor | | 30 | 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 43 |
| 1 | Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 30 | 4.1 | Statens pensjonskasse | 43 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 30 | 4.2 | Arbeids- og velferdsetaten | 44 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 31 | 5 | Svar fra Arbeidsdepartementet | 46 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 31 | 6 | Riksrevisjonen uttaler | 55 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 31 | 6.1 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 55 |
| 3 | Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 31 | 6.2 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 57 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 31 | 6.3 | Forvaltningsrevisjoner | 57 |
| 5 | Svar fra Statsministerens kontor | 31 | Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet | | 58 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 31 | 1 | Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 58 |
| Arbeidsdepartementet | | 32 | 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 58 |
| 1 | Arbeidsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 32 | 1.2 | Budsjett – regnskap | 59 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 32 | 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 59 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 33 | 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 59 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 33 | 2.1 | Barne-, ungdoms- og familieetaten | 59 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 33 | 2.2 | Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker | 63 |
| 2.1 | Statens pensjonskasse | 33 | 2.3 | Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene | 63 |
| 2.2 | Arbeids- og velferdsetaten | 34 | 3 | Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 64 |
| | | | 3.1 | Utfordringer i Region nord | 64 |
| | | | 3.2 | Utfordringer i fastsettelsen av barnebidrag | 64 |

| | | | | | |
|----------|--|-----------|----------|--|-----------|
| 3.3 | Svakheter i budsjettering og forvaltning av bevilgninger til Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS | 64 | 3 | Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 74 |
| 3.4 | Brudd på anskaffelsesregelverket i Barne-, ungdoms- og familieetaten | 65 | 3.1 | Kompensasjonsordningen for merverdiavgift | 74 |
| 3.5 | Svakheter i styringen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter | 65 | 3.2 | Presentasjon av overskudd i Statens pensjonsfond i statsregnskapet | 74 |
| 3.6 | Lav kapasitetsutnyttelse i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø | 65 | 3.3 | Rapportering av Statens pensjonsfond utlands realavkastning i norske kroner | 76 |
| 3.7 | Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker | 65 | 3.4 | Overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland og posteringene i statsregnskapet | 76 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 65 | 3.5 | Finansdepartementets rapportering av netto meravkastning fra eksternt forvaltning av Statens pensjonsfond utland | 77 |
| 4.1 | Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget | 65 | 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 77 |
| 4.2 | Barne-, ungdoms- og familieetaten | 65 | 5 | Svar fra Finansdepartementet | 77 |
| 4.3 | Svakheter i forvaltningen av tilskudd til Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS | 66 | 6 | Riksrevisjonen uttaler | 77 |
| 4.4 | Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker | 66 | | Fiskeri- og kystdepartementet | 78 |
| 4.5 | Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene | 67 | 1 | Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 78 |
| 5 | Svar fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet | 67 | 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 78 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 70 | 1.2 | Budsjett – regnskap | 79 |
| 6.1 | Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget. | 70 | 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 79 |
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 70 | 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 79 |
| 6.3 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 72 | 3 | Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 79 |
| 6.4 | Forvaltningsrevisjoner | 72 | 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 79 |
| | Finansdepartementet | 73 | 5 | Svar fra Fiskeri- og kystdepartementet | 79 |
| 1 | Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 73 | 6 | Riksrevisjonen uttaler | 79 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 73 | | Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet | 80 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 74 | 1 | Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 80 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 74 | 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 80 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 74 | 1.2 | Budsjett – regnskap | 81 |

| | | |
|------------------------------|--|-----------|
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 81 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 81 |
| 2.1 | Statsbygg | 81 |
| 3 | Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 82 |
| 3.1 | Risikostyring ved fylkesmanns-embetene | 82 |
| 3.2 | Departementenes servicesenter | 82 |
| 3.3 | Opplysningsvesenets fond | 83 |
| 3.4 | Offentlig elektronisk postjournal | 85 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 85 |
| 4.1 | Risikostyring ved underliggende virksomheter | 85 |
| 4.2 | Statsbygg | 86 |
| 5 | Svar fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet | 86 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 88 |
| 6.1 | Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget | 88 |
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 89 |
| 6.3 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 89 |
| 6.4 | Forvaltningsrevisjoner | 90 |
| Forsvarsdepartementet | | 91 |
| 1 | Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 91 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 91 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 92 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 92 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 92 |
| 2.1 | Forsvaret | 92 |
| 3 | Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 96 |
| 3.1 | Forsvarsdepartementet | 96 |

| | | |
|---------------------------------------|--|------------|
| 3.2 | Forsvaret | 96 |
| 3.3 | Forsvarsbygg | 98 |
| 3.4 | Forsvarets forskningsinstitutt | 98 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 98 |
| 4.1 | Forsvaret | 98 |
| 5 | Svar fra Forsvarsdepartementet | 100 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 102 |
| 6.1 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 102 |
| 6.2 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 104 |
| 6.3 | Forvaltningsrevisjoner | 104 |
| Helse- og omsorgsdepartementet | | 105 |
| 1 | Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 105 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 105 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 106 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 106 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 106 |
| 2.1 | Helsedirektoratet | 106 |
| 3 | Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 106 |
| 3.1 | Svakheter i styringen av Pasientskadenemnda | 106 |
| 3.2 | Styring og intern kontroll av tilskuddsforvaltning i Helse- direktoratet | 107 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 108 |
| 4.1 | Ikke reviderbart regnskap for Helsedirektoratet | 108 |
| 4.2 | Svakheter i styringen av Pasientskadenemnda | 108 |
| 5 | Svar fra Helse- og omsorgs- departementet | 108 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 109 |
| 6.1 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 109 |
| 6.2 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 110 |

| | | | | | |
|---|--|------------|----------------------------|--|------------|
| 6.3 | Forvaltningsrevisjoner | 110 | 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 124 |
| Justis- og beredskapsdepartementet | | 111 | 1.2 | Budsjett – regnskap | 125 |
| 1 | Justis- og beredskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 111 | 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 125 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 111 | 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 125 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 112 | 2.1 | Direktoratet for byggkvalitet | 125 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 112 | 3 | Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 126 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 113 | 3.1 | Departementets regnskap | 126 |
| 2.1 | Politidirektoratet | 113 | 3.2 | Husbankens forvaltning av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser | 127 |
| 3 | Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 117 | 3.3 | Beregning og betaling av merverdiavgift | 127 |
| 3.1 | Departementets tilskuddsforvaltning | 117 | 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 127 |
| 3.2 | Politidirektoratet | 117 | 4.1 | Direktoratet for byggkvalitet | 127 |
| 3.3 | Kriminalomsorgens sentrale forvaltning | 118 | 5 | Svar fra Kommunal- og regionaldepartementet | 128 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 119 | 6 | Riksrevisjonen uttaler | 129 |
| 4.1 | Straffegjennomføring med elektronisk kontroll | 119 | 6.1 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 130 |
| 4.2 | Informasjonssikkerhet i politi- og lensmannsetaten | 119 | 6.2 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 130 |
| 4.3 | Ansettelse av nyutdannede politihøgskolestudenter og bemanningsutvikling i politiet | 119 | 6.3 | Forvaltningsrevisjoner | 130 |
| 4.4 | Revisjon av oppklaringsprosenten i straffesaksstatistikken for 2011 | 120 | Kulturdepartementet | | 131 |
| 4.5 | Gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten | 120 | 1 | Kulturdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 131 |
| 5 | Svar fra Justis- og beredskapsdepartementet | 120 | 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 131 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 121 | 1.2 | Budsjett – regnskap | 132 |
| 6.1 | Justis- og beredskapsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget | 121 | 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 132 |
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 122 | 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 133 |
| 6.3 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 123 | 3 | Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 133 |
| Kommunal- og regionaldepartementet | | 124 | 3.1 | Etatsstyring av Norsk filminstitutt | 133 |
| 1 | Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 124 | 3.2 | Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS | 133 |
| | | | 3.3 | Norsk Tipping AS og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper | 134 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 135 |
| 4.1 | Budsjettering og regnskapsføring av oppdragsvirksomhet | 135 |
| 4.2 | Risikostyring i underliggende virksomheter | 135 |
| 5 | Svar fra Kulturdepartementet | 135 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 136 |
| 6.1 | Kulturdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget | 136 |
| 6.2 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 137 |
| 6.3 | Forvaltningsrevisjoner | 137 |
| | Kunnskapsdepartementet | 138 |
| 1 | Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 138 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 138 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 139 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 139 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 142 |
| 2.1 | Universitetet i Oslo | 142 |
| 2.2 | Norges musikkhøgskole | 143 |
| 2.3 | Norges idrettshøgskole | 144 |
| 2.4 | Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo | 145 |
| 2.5 | Høgskulen i Volda | 145 |
| 2.6 | Senter for internasjonalisering av utdanningen | 146 |
| 3 | Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 146 |
| 3.1 | Aktivering av eiendommer og andre eiendeler i universitets- og høskolesektoren | 146 |
| 3.2 | Tilskuddsforvaltning | 146 |
| 3.3 | Mål- og resultatstyring i universitets- og høskolesektoren | 147 |
| 3.4 | Informasjonssikkerhet i universitets- og høskolesektoren | 147 |
| 3.5 | Økonomistyring | 148 |
| 3.6 | Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2010 | 148 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 150 |
| 4.1 | Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon | 150 |
| 4.2 | Lønn for vitenskapelig ansatte i universitets- og høskolesektoren | 150 |
| 4.3 | Bierverv og eierinteresser til ansatte i virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet | 150 |
| 4.4 | Universitetet i Oslo | 151 |
| 4.5 | Norges musikkhøgskole | 151 |
| 4.6 | Norges idrettshøgskole | 151 |
| 4.7 | Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo | 152 |
| 4.8 | Høgskulen i Volda | 152 |
| 4.9 | Senter for internasjonalisering av utdanningen | 152 |
| 5 | Svar fra Kunnskapsdepartementet | 152 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 161 |
| 6.1 | Kunnskapsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget | 161 |
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 162 |
| 6.3 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 164 |
| 6.4 | Forvaltningsrevisjoner | 164 |
| | Landbruks- og matdepartementet | 165 |
| 1 | Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 165 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 165 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 166 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 166 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 166 |
| 2.1 | Bioforsk | 166 |
| 3 | Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 167 |
| 3.1 | Bioforsk | 167 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 167 |
| 4.1 | Implementering av statlige regnskapsstandarder for instituttsektoren – åpningsbalanse | 167 |
| 4.2 | Bioforsk | 167 |

| | | |
|---|--|------------|
| 5 | Svar fra Landbruks- og matdepartementet | 168 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 169 |
| 6.1 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 169 |
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 170 |
| 6.3 | Forvaltningsrevisjoner | 170 |
| Miljøverndepartementet | | 171 |
| 1 | Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 171 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 171 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 172 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 172 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 172 |
| 2.1 | Direktoratet for naturforvaltning | 172 |
| 2.2 | Norsk kulturminnefond | 173 |
| 3 | Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 173 |
| 3.1 | Forvaltningen av tilskuddsmidler | 173 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 173 |
| 4.1 | Realistisk budsjettering | 173 |
| 4.2 | Forvaltning av tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen | 173 |
| 4.3 | Norsk kulturminnefond | 173 |
| 5 | Svar fra Miljøverndepartementet | 173 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 175 |
| 6.1 | Budsjett – regnskap | 175 |
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 175 |
| 6.3 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 176 |
| 6.4 | Forvaltningsrevisjon | 176 |
| Nærings- og handelsdepartementet | | 177 |
| 1 | Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 177 |

| | | |
|-------------------------------------|--|------------|
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 177 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 178 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 178 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 180 |
| 2.1 | Garanti-instituttet for eksportkreditt | 180 |
| 2.2 | Norsk Romsenter | 184 |
| 3 | Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 186 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 186 |
| 4.1 | Altinn | 186 |
| 4.2 | Garanti-instituttet for eksportkreditt | 186 |
| 4.3 | Norsk Romsenter | 188 |
| 5 | Svar fra Nærings- og handelsdepartementet | 189 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 195 |
| 6.1 | Nærings- og handelsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget | 195 |
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 196 |
| Olje- og energidepartementet | | 199 |
| 1 | Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 199 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 199 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 200 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 200 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 200 |
| 2.1 | Norges vassdrags- og energidirektorat | 200 |
| 2.2 | Konsesjonsavgiftsfondet | 201 |
| 3 | Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 202 |
| 3.1 | Mål- og resultatstyring for CO ₂ -håndtering | 202 |
| 3.2 | Norges vassdrags- og energidirektorats tilsynsvirksomhet | 202 |

| | | |
|---------------------------------|--|------------|
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 202 |
| 4.1 | Olje- og energidepartementets etatsstyring | 202 |
| 4.2 | Norges vassdrags- og energidirektorat | 203 |
| 4.3 | Konsesjonsavgiftsfondet | 203 |
| 5 | Svar fra Olje- og energidepartementet | 203 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 205 |
| 6.1 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 205 |
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 206 |
| 6.3 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 206 |
| 6.4 | Forvaltningsrevisjoner | 207 |
| Samferdselsdepartementet | | 208 |
| 1 | Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 208 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 208 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 209 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 209 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 209 |
| 2.1 | Jernbaneverket | 209 |
| 3 | Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 211 |
| 3.1 | Tilskudd til tilgjengelighetstiltak | 211 |
| 3.2 | Statens vegvesen | 211 |
| 3.3 | Jernbaneverket | 212 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 212 |
| 4.1 | Samferdselsdepartementet | 212 |
| 4.2 | Jernbaneverket | 213 |
| 5 | Svar fra Samferdselsdepartementet | 214 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 217 |
| 6.1 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 217 |

| | | |
|------------------------------|--|------------|
| 6.2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 217 |
| 6.3 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 219 |
| 6.4 | Forvaltningsrevisjoner | 219 |
| Utenriksdepartementet | | 220 |
| 1 | Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011 | 220 |
| 1.1 | Generelt om resultatet av revisjonen | 220 |
| 1.2 | Budsjett – regnskap | 221 |
| 1.3 | Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet | 221 |
| 2 | Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader | 222 |
| 3 | Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 222 |
| 3.1 | Bistand til Afghanistan | 222 |
| 3.2 | Den globale vaksinealliansen | 222 |
| 3.3 | Tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner | 223 |
| 4 | Riksrevisjonens bemerkninger | 223 |
| 4.1 | Bistand til Zambia | 223 |
| 5 | Svar fra Utenriksdepartementet | 224 |
| 6 | Riksrevisjonen uttaler | 225 |
| 6.1 | Utenriksdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget | 225 |
| 6.2 | Oppfølging av tidligere rapporterte forhold | 226 |
| 6.3 | Forvaltningsrevisjoner | 226 |
| IV Vedlegg | | 227 |
| 1 | Lov og instruks om Riksrevisjonen | 228 |
| 2 | Departementenes virksomheter mv. | 235 |

I Ekstrakt av Norges statsregnskap
og regnskapet for administrasjonen
av Svalbard for budsjettåret 2011

Riksrevisjonen legger med dette fram ekstrakt av Norges statsregnskap for budsjettåret 2011 i henhold til Grunnloven § 75k.

Ekstraktet omfatter bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2011 og kapitalregnskapet – statens balanse per 31. desember 2011. Videre er regnskapet for administrasjonen av Svalbard for 2011 tatt med.

Statsregnskapet 2011

Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2011 (tall i mill. kroner)*

| Utgifter | Saldert budsjett | Overført fra forrige år | Nysaldert budsjett | Samlet bevilgning | Regnskap | Merutgift (-) og mindre-utgift | Overført til neste år |
|---|------------------|-------------------------|--------------------|-------------------|------------------|--------------------------------|-----------------------|
| Det kongelige hus | 179 | 0 | 186 | 186 | 185 | 0 | 0 |
| Regjeringen | 286 | 13 | 322 | 335 | 322 | 13 | 17 |
| Stortinget og underliggende institusjoner | 1 488 | 33 | 1 492 | 1 525 | 1 432 | 93 | 62 |
| Høyesterett | 75 | 0 | 77 | 77 | 79 | -1 | 0 |
| Utenriksdepartementet | 33 646 | 1 058 | 33 231 | 34 289 | 33 148 | 1 141 | 1 175 |
| Kunnskapsdepartementet | 42 752 | 310 | 42 667 | 42 977 | 42 624 | 353 | 391 |
| Kulturdepartementet | 8 467 | 103 | 8 593 | 8 695 | 8 566 | 129 | 116 |
| Justis- og politidepartementet | 26 421 | 546 | 26 702 | 27 249 | 26 654 | 595 | 578 |
| Kommunal- og regionaldepartementet | 142 295 | 480 | 142 536 | 143 016 | 141 867 | 1 149 | 1 093 |
| Arbeidsdepartementet | 42 348 | 769 | 48 197 | 48 966 | 50 027 | -1 060 | 467 |
| Helse- og omsorgsdepartementet | 110 626 | 439 | 112 833 | 113 272 | 113 369 | -98 | 179 |
| Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet | 31 136 | 104 | 31 292 | 31 395 | 31 470 | -74 | 128 |
| Nærings- og handelsdepartementet | 5 946 | 123 | 45 927 | 46 051 | 12 693 | 33 358 | 33 438 |
| Fiskeri- og kystdepartementet | 4 327 | 461 | 4 673 | 5 134 | 4 521 | 612 | 780 |
| Landbruks- og matdepartementet | 16 108 | 240 | 16 155 | 16 395 | 16 104 | 291 | 194 |
| Samferdselsdepartementet | 29 388 | 1 247 | 29 971 | 31 218 | 30 843 | 375 | 883 |
| Miljøverndepartementet | 4 583 | 399 | 4 726 | 5 125 | 4 756 | 370 | 433 |
| Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet | 5 748 | 253 | 6 195 | 6 448 | 6 336 | 113 | 335 |
| Finansdepartementet | 93 248 | 595 | 88 498 | 89 092 | 88 344 | 749 | 706 |
| Forsvarsdepartementet | 39 249 | 1 591 | 40 623 | 42 214 | 40 871 | 1 343 | 2 046 |
| Olje- og energidepartementet | 5 951 | 1 041 | 4 951 | 5 992 | 5 554 | 438 | 397 |
| Ymse utgifter | 9 773 | 0 | 160 | 160 | 105 | 55 | 0 |
| Statsbankene | 88 122 | 719 | 90 318 | 91 036 | 90 696 | 341 | 692 |
| Statlig petroleumsvirksomhet | 25 011 | 4 | 21 002 | 21 006 | 21 439 | -433 | 0 |
| Statens forretningsdrift | 2 424 | 214 | 2 657 | 2 871 | 2 629 | 242 | 243 |
| Folketrygden | 326 333 | 90 | 329 848 | 329 938 | 329 173 | 765 | 96 |
| Statens pensjonsfond utland | 288 007 | 0 | 352 491 | 352 491 | 350 804 | 1 688 | 0 |
| Sum utgifter | 1 383 936 | 10 832 | 1 486 322 | 1 497 154 | 1 454 607 | 42 547 | 44 450 |

* Det kan være avvik mellom sumtallene i tabellen og de avrundede tallene som står ovenfor summene. Sumtallene er i samsvar med bevilgningsregnskapet. I tabellen er statsbankene, statens forretningsdrift mv. gruppert for seg, selv om de administrativt hører inn under ulike departementer. Dette vil være inkludert i tallene i tabell 1 under det enkelte departement i del III.

Bevilgningsregnskapet for budsjettåret 2011 (tall i mill. kroner)

| Inntekter | Saldert budsjett | Nysaldert budsjett | Regnskap | Merinntekt og mindreinntekt (-) |
|---|------------------|--------------------|------------------|---------------------------------|
| Skatter på formue og inntekt | 202 400 | 229 935 | 229 404 | -531 |
| Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift | 229 800 | 239 000 | 240 979 | 1 979 |
| Tollinntekter | 2 530 | 2 545 | 2 747 | 202 |
| Merverdiavgift | 206 700 | 208 000 | 208 747 | 747 |
| Avgifter på alkohol | 12 325 | 11 800 | 11 863 | 63 |
| Avgifter på tobakk | 8 000 | 7 700 | 7 643 | -57 |
| Avgifter på motorvogner | 31 292 | 32 010 | 31 912 | -98 |
| Andre avgifter | 44 511 | 44 306 | 44 255 | -51 |
| <i>Sum skatter og avgifter</i> | <i>737 558</i> | <i>775 296</i> | <i>777 549</i> | <i>2 253</i> |
| Renter av statens forretningsdrift | 86 | 84 | 63 | -21 |
| Avskrivninger, avsetninger til investeringsformål og inntekter av statens forretningsdrift i forbindelse med nybygg, anlegg mv. | 1 968 | 2 454 | 2 590 | 137 |
| <i>Sum inntekter av statens forretningsdrift</i> | <i>2 054</i> | <i>2 538</i> | <i>2 654</i> | <i>116</i> |
| Renter fra statsbankene | 9 310 | 8 142 | 8 079 | -63 |
| Renter av kontantbeholdning og andre krav | 12 554 | 11 109 | 10 984 | -124 |
| Utbytte eksklusiv Statoil | 11 022 | 17 898 | 17 900 | 1 |
| <i>Sum renteinntekter og utbytte eksklusiv statens forretningsdrift og Statoil</i> | <i>32 886</i> | <i>37 149</i> | <i>36 963</i> | <i>-185</i> |
| Inntekter under departementene | 27 669 | 30 223 | 34 117 | 3 894 |
| Overføring fra Norges Bank | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tilbakeføring fra Statens banksikringsfond | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Sum andre inntekter</i> | <i>27 669</i> | <i>30 223</i> | <i>34 117</i> | <i>3 894</i> |
| Sum inntekter eksklusiv oljeskatter, petroleumsvirksomhet og tilbakebetalinger | 800 167 | 845 206 | 851 283 | 6 077 |
| Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet | 126 300 | 146 700 | 149 212 | 2 512 |
| Skatt og avgift på utvinning av petroleum | 173 900 | 213 440 | 209 678 | -3 762 |
| Aksjeutbytte fra Statoil | 12 818 | 13 353 | 13 352 | -1 |
| <i>Sum petroleumsinntekter</i> | <i>313 018</i> | <i>373 493</i> | <i>372 242</i> | <i>-1 251</i> |
| Sum inntekter eksklusiv lånetransaksjoner og overføring fra Statens pensjonsfond utland | 1 113 185 | 1 218 699 | 1 223 525 | 4 826 |
| Tilbakebetalinger | 76 240 | 83 464 | 83 301 | -163 |
| Statens pensjonsfond utland | 134 971 | 84 158 | 84 158 | 0 |
| Sum inntekter | 1 324 396 | 1 386 320 | 1 390 984 | 4 664 |
| Statslånemidler | 59 539 | 100 002 | 63 624 | -36 378 |
| Sum inntekter og statslånemidler | 1 383 936 | 1 486 322 | 1 454 607 | -31 714 |

Kapitalregnskapet – Statens balanse per 31.12.2011 (tall i mill. kroner)

| Statens eiendeler og gjeld | | | |
|---|------------------|------------------|----------------|
| Eiendeler | 31.12.10 | 31.12.11 | Endring |
| Kontantbeholdning | 136 851 | 81 673 | -55 178 |
| Spesielle fond og forsikringer | 3 321 003 | 3 543 403 | 222 400 |
| Verdipapirer inklusiv kapitalen i statens selvstendige virksomheter | 364 181 | 300 507 | -63 674 |
| Utlån og utestående fordringer | 305 160 | 332 422 | 27 262 |
| Ordinære fond | 132 139 | 132 661 | 522 |
| Forskudd | 263 | 285 | 22 |
| Kapital i statsbankene | 2 859 | 2 859 | 0 |
| Fast kapital i statsbedriftene | 184 598 | 190 189 | 5 590 |
| Egenbeholdning statspapirer | 48 227 | 40 551 | -7 676 |
| Mellomværende med regnskapsførere | -5 876 | -4 032 | 1 845 |
| Overkurs/underkurs statspapirer | -1 381 | -2 806 | -1 425 |
| Kurs- og sikkerhetselement knyttet til obligasjoner med fortrinnsrett | -10 015 | -8 157 | 1 858 |
| Sum eiendeler | 4 478 009 | 4 609 556 | 131 547 |
| Gjeld og egenkapital | | | |
| Statsgjelden | 653 247 | 557 412 | -95 835 |
| Kontolån fra ordinære fond | 140 089 | 141 625 | 1 536 |
| Virksomheter med særskilte fullmakter | 10 910 | 12 318 | 1 408 |
| Deposita og avsetninger | 8 598 | 561 | -8 037 |
| Overførte ubrukte bevilgninger | 10 832 | 44 450 | 33 618 |
| Avslutningskonto (egenkapital) | 3 654 333 | 3 853 190 | 198 857 |
| Sum gjeld og egenkapital | 4 478 009 | 4 609 556 | 131 547 |

Regnskapet for administrasjonen av Svalbard 2011

Regnskapet for administrasjon av Svalbard 2011 (tall i tusen kroner)

| Utgifter | Overført fra 2010 | Bevilgning | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til 2012 |
|---|-------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|
| Svalbard kirke | 119 | 4 086 | 4 205 | 3 800 | 201 |
| Tilskudd til kulturelle formål m.m. | 0 | 960 | 960 | 835 | 0 |
| Tilskudd til Longyearbyen lokalstyre | 0 | 108 217 | 108 217 | 108 176 | 0 |
| Tilskudd til Svalbard museum | 0 | 5 825 | 5 825 | 5 825 | 0 |
| Syssele mannen | 1 271 | 31 998 | 33 269 | 37 904 | 1 498 |
| Syssele mannens transporttjeneste | 3 750 | 74 025 | 77 775 | 77 499 | 1 485 |
| Tilfeldige utgifter | 196 | 4 000 | 4 196 | 4 100 | 96 |
| Kulturminnetiltak | 14 | 2 175 | 2 189 | 2 189 | 0 |
| Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard | 54 | 1 429 | 1 483 | 1 313 | 71 |
| Refusjon til Norsk Polarinstitutt | 0 | 2 950 | 2 950 | 2 950 | 0 |
| Fyr og radiofyr | 0 | 3 675 | 3 675 | 3 675 | 0 |
| Statens bygninger på Bjørnøya og Hopen | 310 | 6 300 | 6 610 | 6 092 | 315 |
| Statens bygninger i Longyearbyen | 279 | 15 850 | 16 129 | 16 102 | 1 337 |
| Ligningsforvaltningen for Svalbard | 140 | 2 860 | 3 000 | 2 820 | 143 |
| Sum utgifter | 6 133 | 264 350 | 270 483 | 273 280 | 5 146 |
| Nedgang i overførte bevilgninger | | | | -987 | |
| Sum | | | | 272 293 | |

| Inntekter | Bevilgning | Regnskap |
|-----------------------------------|----------------|----------------|
| Syssele mannen | 200 | 6 837 |
| Syssele mannens transporttjeneste | 900 | 1 682 |
| Statens bygninger i Longyearbyen | 3 600 | 4 758 |
| Skatter og avgifter | 171 100 | 802 579 |
| Tilskudd fra statsbudsjettet | 88 550 | -543 563 |
| Sum inntekter | 264 350 | 272 293 |

Depositakonto 845004 – Avsetninger i Svalbardregnskapet 2011 (tall i tusen kroner)

| | |
|----------------------------------|-------|
| Saldo per 1. januar 2011 | 6 133 |
| Nedgang i overførte bevilgninger | -987 |
| Saldo per 31. desember 2011 | 5 146 |

II Beretning om revisjonen av statsregnskapet og regnskapet for administrasjonen av Svalbard

Riksrevisjonen reviderer statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, jf. lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd.

Revisjonen er utført i samsvar med lov og instruks om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens standarder og retningslinjer for revisjonsarbeidet.

1 Statsregnskapets hovedtall

| Statsregnskapets hovedtall (tall i mill. kroner) | | |
|---|--------------------|----------|
| Statsregnskapet eksklusiv lånetransaksjoner | Nysaldert budsjett | Regnskap |
| Inntekter eksklusiv petroleumsvirksomheten | 845 206 | 851 283 |
| - Utgifter eksklusiv petroleumsvirksomheten | 929 363 | 930 682 |
| Driftsutgifter/investeringer eksklusiv petroleumsvirksomheten | 162 272 | 165 304 |
| Rente- og agioutgifter | 17 334 | 17 211 |
| Overføringer eksklusiv petroleumsvirksomheten | 749 758 | 748 168 |
| = Oljekorrigert overskudd | -84 158 | -79 399 |
| + Overført fra Statens pensjonsfond utland | 84 158 | 84 158 |
| = Overskudd før lånetransaksjoner | 0 | 4 758 |
| Lånetransaksjoner | | |
| | Nysaldert budsjett | Regnskap |
| Tilbakebetalinger | 83 464 | 83 301 |
| - Utlån, aksjetegning, gjeldsavdrag m.m. | 183 466 | 151 683 |
| = Statsregnskapets finansieringsbehov | -100 002 | -68 382 |
| + Statslånemidler (lån og bruk av kontantbeholdningen) | 100 002 | 63 624 |
| Avvik finansiering | 0 | -4 758 |

Statsregnskapets hovedtall viser et oljekorrigert underskudd på 79,4 mrd. kroner. Underskuddet er 4,8 mrd. kroner mindre enn anslått i nysaldert budsjett og vedtatt overføring fra Statens pensjonsfond utland. Statsregnskapet er dermed gjort opp med et overskudd før lånetransaksjoner på 4,8 mrd. kroner.

Samlet sett er det benyttet 36,4 mrd. kroner mindre i statslånemidler enn budsjettet. Statsregnskapets finansieringsbehov ut fra lånetransaksjoner er 31,6 mrd. kroner lavere enn anslått i nysaldert budsjett.

| Statens pensjonsfond utland (tall i mrd. kroner) | | |
|---|--------------------|----------|
| | Nysaldert budsjett | Regnskap |
| Inngående balanse 1. januar 2011 | | 3 080,9 |
| + Netto kontantstrøm petroleumsvirksomheten i statsregnskapet | 352,5 | 350,8 |
| + Renteinntekter og utbytte m.m. | | 97,0 |
| + Omvurderinger samlet | | -136,6 |
| - Overført til statsregnskapet | 84,2 | 84,2 |
| Utgående balanse 31. desember 2011 | | 3 307,9 |

2 Revisjonsomfang

For regnskapsåret 2011 har Riksrevisjonen avgitt 200 avsluttende revisjonsbrev uten merknad og 24 avsluttende revisjonsbrev med merknad.¹ Merknadene er knyttet til det avlagte regnskapet og/eller gjennomføringen av disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet. Det avgis ikke avsluttende revisjonsbrev til Statsministerens kontor og departementene. Resultatet av revisjonen for Statsministerens kontor, departementene og de underliggende virksomhetene omtales under del III.

Riksrevisjonen har ikke merknader til forvaltningen og gjennomføringen av budsjettet for Statsministerens kontor, Finansdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet, og det er ikke merknader til regnskapet for administrasjonen av Svalbard. Det har ikke vært vesentlige endringer i antall avsluttende revisjonsbrev med merknad de siste årene.

Det er videre avgitt revisjonsberetning til seks nordiske virksomheter og FN-sambandet. Etter avtale reviderer Riksrevisjonen også bruk av fylkesvegmidler som regnskapsføres av Statens vegvesen, og det er sendt oppsummeringsbrev til 18 fylkesrevisjoner om resultatet av kontrollen. Riksrevisjonen reviderer også de kommunevise skatteregnskapene, som er delregnskaper til skatteetatens samlede regnskap.

3 Generelle merknader og gjennomgående funn

Stortinget skal ifølge Grunnloven føre kontroll med regjering og forvaltning, og dette er følgelig en sentral oppgave både konstitusjonelt og politisk. På vegne av Stortinget gjennomfører Riksrevisjonen sine lovpålagte oppgaver, og rapporterer resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget. Riksrevisjonen har gjentatte ganger rapportert om alvorlige svakheter og mangler på flere samfunnskritiske områder, og ser svært alvorlig på at forvaltningen ikke i større grad har tatt inn over seg omfanget og alvorlighetsgraden i merknadene.

1) Virksomheter som har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknad: Arbeids- og velferdsetaten, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Bioforsk, Direktoratet for byggkvalitet, Direktoratet for naturforvaltning, Forsvaret, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, Garanti-instituttet for eksportkreditt, Helsedirektoratet, Høgskulen i Volda, Jernbaneverket, Konesjonsavgiftsfondet, Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene, Norges idrettshøgskole, Norges musikkhøgskole, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norsk Kulturminnefond, Norsk Romsenter, Politidirektoratet, Senter for internasjonalisering av utdanning, Statens pensjonskasse, Statsbygg og Universitetet i Oslo.

Sterkere lederskap og større erkjennelse av svakhetene ville ha bidratt til at påpekte forhold hadde blitt utbedret på et langt tidligere tidspunkt, og således gjort forvaltningen bedre rustet til å takle utfordringer på sentrale områder som samfunnssikkerhet, samhandling, informasjonssikkerhet, anskaffelser mv.

Det er et krav til forvaltningen at det skal etableres en internkontroll som sikrer etterlevelse av gjeldende regelverk og at disposisjonene dokumenteres på en slik måte at de kan etterprøves. Også i år rapporterer Riksrevisjonen om regnskaper som ikke er reviderbare. Dette skyldes i hovedsak at det på grunn av manglende dokumentasjon ikke har vært mulig å gjennomføre de revisjonshandlinger og innhente de bevis som anses nødvendige for å bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil og mangler. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det avlegges regnskaper som er av en slik kvalitet at de ikke lar seg revidere, og spesielt alvorlig blir det når dette gjelder virksomheter hvor svakheter og mangler er rapportert til Stortinget flere ganger tidligere.

Mål- og resultatstyring

I henhold til bevilgningsreglementet og de grunnleggende bestemmelsene i økonomiregelverket skal mål- og resultatstyring være det overordnede styringsprinsippet i statlig forvaltning. Videre er det stilt krav om at virksomhetene skal etablere risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. På bakgrunn av at Riksrevisjonen gjentatte ganger har rapportert til Stortinget om manglende framdrift i innføringen av risikostyring, har kontroll- og konstitusjonskomiteen bedt departementene vurdere om implementeringen har fungert tilfredsstillende i egne virksomheter.² Det rapporteres også i år om virksomheter som ikke har etablert et tilfredsstillende system for å kartlegge og vurdere risikoer som kan true måloppnåelsen. For å sikre at Stortingets vedtak blir gjennomført i samsvar med forutsetningene, er det viktig at det gjennom aktiv ledelse på alle nivåer påses at det vedtatte rammeverket legges til grunn i det operative arbeidet. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementene ivaretar sitt overordnede ansvar for at underliggende virksomheter innfører styringssystemer i samsvar med nevnte bestemmelser, og forsikrer seg om at disse fungerer.

Samhandling

Velfungerende ikt-løsninger er en betingelse for å kunne bedre samhandlingen mellom de ulike

2) Innst. 211 S (2011–2012).

aktørene i forvaltningen, og for å sikre kvaliteten i offentlig saksbehandling. Det rapporteres om at det pågår oppgradering og modernisering av ulike systemer, men at det vil ta flere år før dette arbeidet blir ferdigstilt og får effekt. I påvente av økt funksjonalitet er det i flere tilfeller etablert manuelle og ressurskrevende kontroller for å kompensere for svakhetene. Det stilles imidlertid spørsmål ved om kvaliteten i de kompenserende kontrollene er gode nok til å redusere omfanget av feil og mangler i tilstrekkelig grad. Riksrevisjonen mener derfor det er viktig at departementene og virksomhetene utviser større gjennomføringsevne og påser at de ulike fornyelsesprosjektene har tilfredsstillende framdrift. Dette for å sikre at systemene blir satt i produksjon innen fastsatte frister og at forventede effektiviserings- og samordningsgevinster kan realiseres.

Anskaffelser

Norge er via internasjonale avtaler forpliktet til å følge bestemte framgangsmåter ved offentlige anskaffelser når disse overstiger gjeldende terskelverdier. Når det gjelder innkjøp under disse terskelverdiene, er det fastsatt nasjonale regler hvor valgfriheten og fleksibiliteten er større. Det er et grunnleggende prinsipp både i det internasjonale og nasjonale regelverket at anskaffelsene så langt det er mulig skal være basert på konkurranse, og at anskaffelsesprosessen skal ivareta hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Etterlevelse av anskaffelsesregelverket er viktig for blant annet å sikre forsvarlig bruk av offentlige midler og forebygge misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen har i en årrekke rapportert om svakheter og mangler på dette området, og konstaterer at det fortsatt er rom for forbedringer – til tross for at det er iverksatt omfattende tiltak de senere årene.

Velferdsordninger

De aller fleste som lever i Norge har trygg økonomi og høy materiell velferd, og det er etablert velferdsordninger som skal sikre at den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, skal ha forutsigbar inntektssikring fra det offentlige. Å bevare og utvikle velferdssamfunnet er en krevende oppgave, da forvaltningen må etablere nye systemer og rutiner som skal bidra til forenkling og effektiv ressursbruk, samtidig som brukernes behov skal ivaretas. Det rapporteres om et betydelig omfang av feil i utbetalinger fra flere ytelsers innenfor velferdsordningene, og at omfanget overstiger akseptabelt nivå. Videre rapporteres det om usikkerhet med hensyn til om underliggende transaksjoner i regnskapet gir et

riktig bilde av utgiftene. Mange av feilene er ikke vesentlige i regnskapssammenheng, men det er alvorlig at brukerne ikke får utbetalt korrekt ytelse, da selv mindre beløp kan ha vesentlig betydning for den enkelte.

Oppfølging av tidligere saker

Departementenes oppfølging av forhold som Riksrevisjonen tidligere har rapportert til Stortinget omtales i punkt 3 under det enkelte departementsområdet i del III.

Tilskudd

I Dokument 1 (2011–2012) rapporterte Riksrevisjonen om at 9 av 13 kontrollerte departementsområder hadde fått merknader vedrørende tilskuddsforvaltning. Årets revisjon har vist at de tiltakene som er iverksatt ikke har gitt nødvendige forbedringer, og flere av sakene kan derfor ikke avsluttes. I tillegg er andre tilskuddsordninger revidert og merknader til disse er omtalt under det enkelte departement i del III. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har også foretatt en egen gjennomgang av tilskuddsforvaltningen i samtlige departementer som forvalter tilskuddsordninger. En betydelig del av fellesskapets midler gis som tilskudd, og Riksrevisjonen vil videreføre oppmerksomheten rettet mot dette området slik kontroll- og konstitusjonskomiteen ber om i innstillingen til Dokument 2 (2011–2012) *Riksrevisjonens melding om virksomheten*.³

Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen reviderte i 2009 organisering og styring av ikt-sikkerhet i samtlige departementer og i 34 virksomheter, og rapporterte til Stortinget at det var til dels alvorlige svakheter og mangler innenfor dette området.⁴ Året etter ble det rapportert om at det var iverksatt tiltak for å bedre informasjonssikkerheten, men at det ville ta tid før disse fikk ønsket effekt.⁵ En oppfølging av den tverrdepartementale kontrollen var planlagt i 2011, men på bakgrunn av at flere departementer og virksomheter fikk en krevende arbeidsituasjon etter terrorangrepet mot regjeringskvartalet 22. juli 2011, ble dette utsatt. Det er imidlertid foretatt revisjon av informasjonssikkerheten i utvalgte virksomheter, og merknader knyttet til disse er rapportert under de respektive departementsområdene i del III.

3) Innst. 337 S (2011–2012).

4) Dokument 1 (2010–2011).

5) Dokument 1 (2011–2012).

4 Departementsvise merknader

Statsministerens kontor

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011.

Arbeidsdepartementet

Statens pensjonskasse (SPK) har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen finner svakhetene i SPKs internkontroll på pensjonsområdet kritikkverdig. SPK arbeider med å forbedre informasjonssikkerheten, men Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er svakheter på området.

Arbeids- og velferdsetaten har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen ser alvorlig på at arbeids- og velferdsetaten siden etableringen i 2006 har fått vesentlige merknader knyttet til kvaliteten på behandlingen av ulike ytelser etter folketryktdloven. Riksrevisjonen ser alvorlig på omfanget av feil og understreker at selv små feil kan ha stor betydning for den enkelte bruker. Saksbehandlingskvalitet påvirker også kvaliteten på de underliggende transaksjonene til regnskapet. I tillegg er det vesentlige utfordringer med regnskap og økonomiforvaltning og informasjonssikkerhet. Arbeidet med å utbedre svakhetene pågår, men tar lang tid.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er et uakseptabelt høyt nivå av feil i saksbehandlingen av foreldrepenger. Mange av feilene har sammenheng med komplekst regelverk og fortolkninger. Riksrevisjonen er kritisk til at departementets tiltak er lite forpliktende, og at det ikke er satt konkrete mål for når tiltakene skal tre i kraft.

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) har fått revisjonsbrev med merknad. Merknadene gjelder store kapasitets- og produktivitetsforskjeller i og mellom regionene i familievernets tilbud om mekling. I tillegg er det brudd på arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen i staten ved bruk av turnussystem i barneverninstitusjoner. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er lav kapasitetsutnyttelse i tiltaket Multifunksjonell behandling av barn med atferdsvansker. Riksrevisjonen har hvert år siden opprettelsen av Bufetat i 2004 hatt merknader til virksomhetens gjennomføring av primæroppgaver. Riksrevisjonen er bekymret for at kvaliteten på tjenester til barn, unge og familier i sårbare

situasjoner ikke er i samsvar med fastsatte mål og gjeldende regelverk.

Det er også avgitt revisjonsbrev med merknad til Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Riksrevisjonen har siden 2008 hatt merknader til urovekkende lang saksbehandlingstid i vedtak om plassering av barn og unge utenfor hjemmet. Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ikke har vært forbedringer i perioden, og peker på at den lange saksbehandlingstiden over flere år er uakseptabel.

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arkivfunksjonen i KIM har mangler og svakheter som gjør at det ikke er mulig å etterprøve om virksomhetens primæroppgaver er tilfredsstillende gjennomført.

Finansdepartementet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011.

Fiskeri- og kystdepartementet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011.

Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ennå ikke har sørget for at alle underliggende virksomheter har gjennomført risikostyring i tråd med regelverket. Riksrevisjonen har over flere år omtalt svakheter ved departementets styring av fylkesmannsembetene og Opplysningsvesenets fond. Revisjonen viser at heller ikke Datatilsynet, Statsbygg, Departementenes service-senter eller bispedømmerådene har gjennomført tilfredsstillende risikoanalyser i tråd med regelverket.

Statsbygg har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Statsbygg ikke har tilpasset datasystemene slik at Riksrevisjonen kan utføre en effektiv og målrettet revisjon, og ser også alvorlig på at Statsbygg har brukt lang tid på å få på plass et system for risikostyring.

Forsvarsdepartementet

Forsvaret har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen ser alvorlig på at flere av de

forholdene som tas opp under Forsvaret, også har gitt grunnlag for merknad i tidligere år.

Riksrevisjonen har gjennom flere år hatt vesentlige merknader til Forsvarets materiellforvaltning, og til etableringen av et komplett sentralt materiellregnskap (FIF 2.0). Riksrevisjonen ser alvorlig på at nær halvparten av Forsvarets driftsanskaffelser i 2011, nær tre år etter at systemet ble innført, ikke fulgte hovedprosessen i systemet FIF 2.0. Riksrevisjonen finner det også kritikkverdig at betydelige mengder materiell ikke var regnskapsført i FIF 2.0 som forutsatt. Det er heller ikke ført ammunisjonsregnskap i godkjent regnskapssystem lokalt ved avdelingene i sjø- og luftforsvaret.

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret har kompetanse- og kapasitetsutfordringer på flere sentrale områder innen støttevirksomhet for logistikk, og at dette tidvis har fått følger for flere forsvarsgreners tilgang på viktig materiell og mulighet for å drive nødvendig øving og trening.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt avdekkes mangler ved etterlevelse av anskaffelsesregelverket, og at det avdekkes mangler i internkontrollen. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at nær halvparten av de reviderte mellomstore investeringsprosjektene var forsinket med ett år eller mer i forhold til opprinnelige planer. Videre ser Riksrevisjonen alvorlig på mangelen på kvalifisert teknisk personell om bord på fregattene. Dette kan få negative konsekvenser for å kunne holde fartøyene i operativ stand.

Helse- og omsorgsdepartementet

Helsedirektoratet har mottatt revisjonsbrev med merknad for svakheter i regnskapet for Helseøkonomiforvaltningen. Riksrevisjonen mener det er svært alvorlig at det for tredje år på rad ikke har vært fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon til å kunne bekrefte at Helsedirektoratets regnskap på 36 mrd. kroner er korrekt.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det har vært en negativ utvikling i saksbehandlingstiden ved Pasientskadenemda de to siste årene.

Justis- og beredskapsdepartementet

Riksrevisjonen er kritisk til departementets oppfølging av prosjektet om straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK).

Riksrevisjonen finner det alvorlig at Politidirektoratet for fjerde år på rad har fått revisjonsbrev med merknad. Det er svært kritikkverdig at det

fortsatt er svakheter ved informasjonssikkerheten i politi- og lensmannsetaten. Riksrevisjonen ser alvorlig på at oppfølgingen og gjennomføringen av sentrale vedtak, policyer og instruksjoner om informasjonssikkerhet har vært mangelfull i politidistriktene.

Riksrevisjonen er bekymret for at økonomiske og ressursmessige utfordringer i politi- og lensmannsetaten kan føre til at nyutdannede politihøgskolestudenter ikke vil få politifaglig jobb. Riksrevisjonen ser at det kan bli vanskelig å oppnå regjeringens mål om en bemanning på to polititjenestemenn per 1000 innbygger innen 2020.

Oppklaringsprosenten er et sentralt mål for effektiv straffesaksbehandling, og det rapporteres årlig om dette til Stortinget i Prop. 1 S. Riksrevisjonen er kritisk til at politiets rapporterte oppklaringsprosent er presentert slik at den ikke er klar og forståelig, og at oppklaringsprosentene derfor i flere tilfeller ikke gir et fullstendig bilde av de oppnådde resultatene. Det er videre kritikkverdig at mangelfulle definisjoner av hvordan enkelte saker skal deles og henlegges har resultert i ulik kodepraksis i politidistriktene.

Riksrevisjonen har i over ti år vært kritisk til svakheter ved politidistriktenes håndtering av pass-, våpen- og utlendingsgebyrer. Riksrevisjonen er fortsatt kritisk til at problemene med avstemming av utlendingsgebyrer ikke er løst.

Kommunal- og regionaldepartementet

Direktoratet for byggkvalitet har fått revisjonsbrev med merknad. Revisjonen har avdekket at byggevarer i liten utstrekning har vært underlagt tilsyn. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at direktoratet ikke har utarbeidet mål eller planer for produkt- og markedstilsyn, og at det ikke har vurdert oppfølging på et faglig og risikobasert grunnlag. Riksrevisjonen er kritisk til at det i 2011 har vært svært lav måloppnåelse når det gjelder antall tilsyn med sentralt godkjente foretak. Det er også avdekket brudd på anskaffelsesregelverket samt utbetalinger og regnskapsføring i strid med bevilgningsreglementet

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen er kritisk til manglende mål og styringsparametre, rapportering og framdrift i forbindelse med tildelte midler for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK-midler), og stiller spørsmål ved departementets oppfølging av ordningen. Flere virksomheter mangler vilje og evne til å etterleve regelverket for lønn i

universitets- og høyskolesektoren, og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementets tiltak på området har vært tilstrekkelige.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at departementet ikke synes å ha viet tilstrekkelig oppmerksomhet til en rekke problemstillinger ved blant annet bierverv og eierinteresser for ansatte i underliggende virksomheter.

Universitetet i Oslo har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen ser alvorlig på de svakheter som er avdekket i forbindelse med universitetets behandling av inntekter, gjennomføring av anskaffelser, vurdering av virksomhetskapitalen og registrering av inngående fakturaer.

Norges musikkhøgskole har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen er kritisk til at det er manglende rammeverk, struktur og intern kontroll for anskaffelser og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet ved Norges musikkhøgskole.

Det er også avgitt revisjonsbrev med merknad til Norges idrettshøgskole. Riksrevisjonen ser alvorlig på svak internkontroll som har medført flere brudd på anskaffelsesregelverket og regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, blant annet manglende etterlevelse av dokumentasjonskravene.

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo har fått revisjonsbrev med merknad for regnskapsmessige mangler som er av samme karakter som feil påpekt av revisjonen i 2009 og 2010. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at økonomiforvaltningen ved skolen fortsatt ikke tilfredsstillende krav til god virksomhetsstyring, særlig når det gjelder håndtering av prosjekter, anskaffelser og regnskapsføring, og at årsregnskapet ikke er lagt fram i tråd med regnskapsmessige krav.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Høgskulen i Volda har mangelfull internkontroll og ikke etterlever regelverk og retningslinjer for oppdragsfinansiert aktivitet. Skolen har derfor fått revisjonsbrev med merknad.

Det er også avgitt revisjonsbrev med merknad til Senter for internasjonalisering av utdanning. Riksrevisjonen ser alvorlig på de svakheter som er avdekket med feil klassifisering av tilskuddsmidler samt svak intern kontroll som bidrar til flere brudd på anskaffelsesregelverket, blant annet manglende dokumentasjon av formalkrav og kjøp foretatt uten forutgående konkurranse.

Kulturdepartementet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har påsett at Medietilsynet har innført risikostyring. Riksrevisjonen har ved flere anledninger orientert Stortinget om mangler og svakheter ved risikostyringen i virksomheter som departementet har ansvar for.

Riksrevisjonen har også kritiske merknader til at regnskapsføringen av oppdragsinntekter og oppdragsutgifter for virksomheter under Kulturdepartementet ikke har vært i samsvar med bevilgningsreglementet.

Landbruks- og matdepartementet

Riksrevisjonen er kritisk til hvordan departementet har styrt implementeringen av de nye statlige regnskapsstandardene (SRS) i departementets underliggende institutter (Bioforsk, Norsk institutt for skog og landskap og Veterinærinstituttet).

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte regnskapet for Bioforsk. Riksrevisjonen finner det svært kritikkverdig at Bioforsk har implementert et datasystem som omfatter regnskap, budsjett, finansiering og prosjektstyring uten at systemet ble testet og uten at det forelå systemdokumentasjon. Konsekvensen er at Bioforsk ikke kan dokumentere grunnlaget for regnskapet. Riksrevisjonen har også hatt merknader til Bioforsk sitt regnskap de fire foregående årene.

Miljøverndepartementet

Revisjonen har avdekket vesentlige avvik mellom bevilgninger og regnskapsførte beløp på enkelte inntektsposter. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har foretatt en realistisk budsjettering i tråd med bevilgningsreglementets krav.

Direktoratet for naturforvaltning har fått revisjonsbrev med merknad. Merknaden gjelder mangler ved rapportering og oppfølging av tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen. Det er også kritikkverdig at departementet ikke har gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen.

Norsk Kulturminnefond har også fått revisjonsbrev med merknad om forvaltningen av tilskudd til private, frivillige organisasjoner og kommuner som eier verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. Riksrevisjonen ser alvorlig på at vesentlige tilskuddsmidler bevilget av fondet i perioden 2003 til og med 2009 fortsatt ikke var benyttet i

2011, og peker på at dette kan ha bidratt til at prosjekter for sikring av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer ikke har blitt gjennomført som forutsatt.

Nærings- og handelsdepartementet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det har vært en økning i antall uønskede hendelser i Altinn, slik som driftsavbrudd og kritiske feilsituasjoner. Det er alvorlig at svakhetene ved den eksisterende løsningen har medført forsinkelser i tjenesteproduksjonen, og dermed at realisering av gevinster har blitt skjøvet framover i tid. Det er også svært alvorlig at det nå er skapt usikkerhet om Altinn-løsningen kan takle de volumene som særlig arbeids- og velferdsetaten har behov for. Riksrevisjonen ser derfor med bekymring på om Altinn-løsningen vil oppfylle de mål og budsjettammer som lå til grunn for mandatet og Stortingets vedtak og forutsetninger for Altinn. Riksrevisjonen ser videre alvorlig på at departementet ikke har initiert endringer i de overordnede beredskapsplanene for Altinn etter den kritiske hendelsen som oppsto i mars 2011 ved utsendelse av selvangivelsen.

Det er avgitt revisjonsbrev med merknad til Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK). Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementets styring og oppfølging av GIEK framstår som mangelfull. Selv om GIEK er en forvaltningsbedrift med eget styre, har departementet et selvstendig ansvar for styring og oppfølging av virksomheten, og statsråden er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for blant annet økonomisk styring og virksomhetens utførelse av tillagte oppgaver. Riksrevisjonens merknader gjelder ellers habilitetsmessige forhold og bruk av informasjon, internkontroll, omfattende konsulentbruk og behandlingen av en konkret garantisak.

GIEK har en sentral markedsrolle og informasjon fra garantisøkere inneholder ofte svært sensitiv finansiell informasjon. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at GIEK har mindre restriktive føringer for handel i finansielle instrumenter, samt for å inneha eierandeler i selskaper som virksomheten har garantiansvar for, enn det andre statlige finansaktører har innenfor sine ansvarsområder. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at GIEK innenfor flere områder har mangelfull styring over egen virksomhet, blant annet kostnadskontroll og budsjettstyring, og er også kritisk til at GIEK har gjort seg avhengig av eksterne konsulenter for å utføre sine oppgaver.

Norsk Romsenter har også fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet de siste årene har øremerket en stor andel midler fra en konkurransebasert tilskuddsordning til et selskap der departementet eier 90 prosent av aksjene. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har vurdert markedssposisjonen til selskapet, og alternative måter for kapitaloverføring til selskapet. Videre er regnskapet til Norsk Romsenter ikke avgitt i tråd med kravene til regnskapsføring, spesielt ved overføring av prosjektoverskudd til egenkapital. Riksrevisjonen er også kritisk til at mange personer har flere ulike roller hos de statlige aktørene i romsektoren.

Olje- og energidepartementet

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har fått revisjonsbrev med merknad. Riksrevisjonen ser alvorlig på at NVE ikke kunne legge fram dokumentasjon for utvelgelsen av prioriterte flomvarslingsstasjoner og hvilke faglige kriterier flomvarslingsstasjonene er valgt ut fra. Videre ser Riksrevisjonen alvorlig på at det ikke har vært rutiner på overordnet nivå for å følge opp at den årlige stasjonskontrollen er gjennomført og at eventuelle avvik er rettet opp. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at NVEs interne styringsdokumenter ikke er tilpasset anleggsvirksomheten.

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte Konesjonsavgiftsfondets regnskap. Revisjonen viser at det ikke er foretatt risiko- og vesentlighetsvurderinger av fondet, og at det er vesentlige mangler ved internkontrollen.

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at om lag halvparten av bevilgningen til rassikring av fylkesveger står ubrukt. Riksrevisjonen konstaterer at det var et underforbruk også i 2010. Videre er Riksrevisjonen kritisk til at bare om lag en tredjedel av tilskudd til miljøvennlig transport, Transnovaprojektet, er brukt i 2011.

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte Jernbaneverkets regnskap for 2011. Det konstateres at Jernbaneverket gjennom året har hatt manglende sporbarhet og manglende forutsetninger for en effektiv internkontroll i henhold til økonomiregelverket. Flere av disse regnskapsforholdene ble også tatt opp i 2010. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Jernbaneverket ikke har hatt oversikt over sine innkjøpsavtaler, og at det har vært vanskelig å finne dokumentasjon for at

anskaffelsesregelverket er fulgt og for hvilke kontrollrutiner som eksisterte.

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonen har kritiske merknader til oppfølgingen av bistandsmidler til Zambia. Det er kritikkverdig at risikovurderinger og risikodempende tiltak mot korrupsjon og misligheter i prosjektene i liten grad ble vurdert før avtaleinngåelse. Riksrevisjonen har også merknader til samarbeidet med FNs utviklingsprogram (UNDP) på landnivå.

Det vises for øvrig til Riksrevisjonens uttalelser under de enkelte departementene i del III.

Det tas forbehold om at forvaltningsrevisjoner vil kunne gi ytterligere funn av betydning for Riksrevisjonens vurderinger.

Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 27. september 2012

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Synnøve Brenden

Björg Selås

III Resultatet av revisjonen av departementene og under- liggende virksomheter

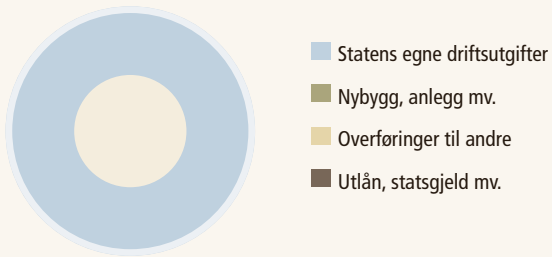
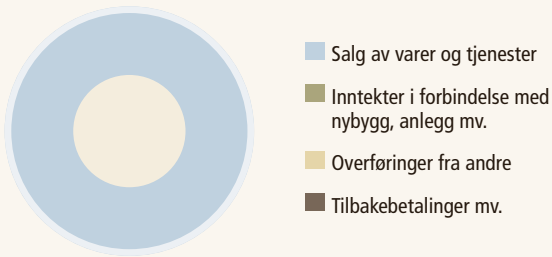
Statsministerens kontor

1 Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 13 | 322 | 335 | 322 | 17 |
| Inntekter | | 26 | | 25 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| | |
|--|--|
| Statsministerens kontor har ansvaret for: | Riksrevisjonen har avgitt ett avsluttende revisjonsbrev uten merknad. |
| 1 virksomhet | |

* Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors styring, måloppnåelse eller resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

3 Statsministerens kontors oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ikke tidligere rapportert forhold vedrørende Statsministerens kontor.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Statsministerens kontor og underliggende virksomhet for 2011 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjonene som ligger til grunn for regnskapene.

5 Svar fra Statsministerens kontor

Saken har vært forelagt Statsministerens kontor, og statsministeren har i brev av 26. juni 2012 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 25. juni 2012.

Statsministerens kontor har gjennomgått Riksrevisjonens rapport om kontorets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011.

Jeg har ingen merknader til rapporten, og tar den til etterretning."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt ett revisjonsbrev uten merknad. Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Statsministerens kontors forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011.

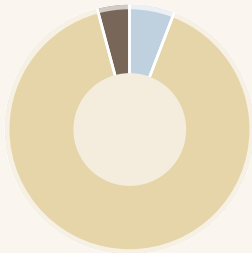
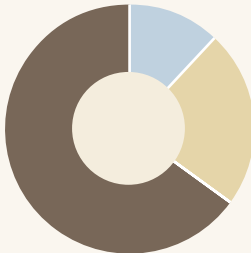
Arbeidsdepartementet

1 Arbeidsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 921 | 339 674 | 340 595 | 340 936 | 647 |
| Inntekter | | 10 444 | | 11 481 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Arbeidsdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--------------------------------------|--------------|---|
| 9 | virksomheter | Arbeids- og velferdsetaten |
| | | Statens pensjonskasse |

Ovennevnte utgifter inkluderer også den delen av folketrygdens utgifter som Arbeidsdepartementet er ansvarlig for. Departementet forvalter i tillegg stønader og refusjonsordninger under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har merknader til departementets styring av arbeids og velferdsetaten når det gjelder manglende avklaring av Arbeids- og velferdsdirektoratets rammebetingelser for regnskap og økonomiforvaltning og at arbeids- og velferdsetaten fortsatt ikke har oppnådd en tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Sakene er omtalt under punkt 2.2.4 og 2.2.5.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse (SPK) har i 2011 et budsjett på 19,9 mrd. kroner fordelt på pensjonsartene alderspensjon, avtalefestet pensjon (AFP), uførepensjon, etterlattepensjon og vartpenger.¹

SPK får revisjonsbrev med merknad for flere svakheter ved internkontrollen på pensjonsområdet, og for svakheter ved informasjonssikkerheten.

2.1.1 Intern kontroll på pensjonsområdet

SPK har betydelige økonomiske transaksjoner både i form av utbetalinger til den enkelte pensjonist og refusjoner til og fra andre tjenestepensjonsordninger. God internkontroll er viktig for å redusere risiko for feilutbetalinger til pensjonistene og inntektstap for staten. Revisjonen viser at internkontrollen har følgende svakheter:

Manglende avstemming av utbetalings-transaksjoner

På oppdrag fra SPK utbetaler arbeids- og velferdsetaten pensjon til mottakerne, og oversender avregningsretur til SPK. Avregningsreturene viser gjennomførte pensjonsutbetalinger. Revisjonen viser at SPKs avstemming av utbetalingstransaksjoner med arbeids- og velferdsetaten har flere svakheter, blant annet:

- Det er manglende avstemming og spesifisering av differanser mellom SPKs utbetalingsoppdrag og arbeids- og velferdsetatens avregningsretur.

SPK har ikke avstemt og spesifisert saldoen i 2011.

- Pensjonssystemet PUMAs funksjonalitet sikrer ikke effektiv avstemming av avregningsretur mot beregnet pensjon i den enkelte sak. Per 31. desember 2011 gjensto det 2845 uavstemte saker i PUMA. SPK mangler kontroll over om disse sakene er utbetalt med korrekt beløp.

Mangler ved regnskapsføring av krav og avskrivninger ved for mye utbetalt pensjon

Det framgår ikke av regnskapet hvor mye SPK brutto har avskrevet av for mye utbetalt pensjon. Utestående krav av for mye utbetalt pensjon blir ikke balanseført og synliggjort i SPKs regnskap.

Ufullstendig innkreving av refusjoner fra andre tjenestepensjonsordninger

Pensjonister som har vært medlem av flere offentlige tjenestepensjonsordninger får sine pensjonsrettigheter overført til den siste og utbetalende ordningen. Når SPK er siste og utbetalende ordning, skal SPK kreve inn refusjon fra de andre ordningene (såkalt medregning). SPKs regnskap for 2011 viser at SPKs medregningsinntekter utgjør 249,4 mill. kroner. Revisjonen viser følgende:

- PUMA gir ikke systemstøtte for å registrere og følge opp refusjonskrav mot andre tjenestepensjonsordninger.
- Refusjonskravene blir ikke reskontrofert i PUMA, og utestående krav blir ikke balanseført i regnskapet.
- SPKs kontrollordning i 2011 er ikke tilstrekkelig til å sikre fullstendig innkreving av refusjoner fra andre tjenestepensjonsordninger.
- SPKs informasjon om utestående medregningsinntekter er ufullstendig.

Svakheter ved kontrollordningen medfører risiko for at SPK ikke får inn alle sine inntekter. SPK opplyser at de i 2012 vil innføre en ny løsning i PUMA som vil gi systemstøtte for innkreving av refusjonene. Løsningen forutsetter imidlertid at de andre leverandørene av tjenestepensjoner innen offentlig sektor utvikler kompatible systemløsninger.

Departementet uttaler at det er grunnleggende viktig at SPK får refundert korrekt beløp fra andre offentlige tjenestepensjonsordninger.

Mangelfull oppbevaring av grunnlaget for pensjonsutbetalinger

Riksrevisjonen har kontrollert SPKs dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsgrunnlaget for

1) Jf. Prop. 1 S for budsjettåret 2011.

pensjonsutbetalingene. Etter revisjonen i 2010 opplyste SPK at behovet for å etablere standardiserte rapporteringsløsninger ville bli vurdert. Revisjonen viser at SPK i 2011 ikke har fått på plass en rapporteringsløsning som ivaretar økonomiregelverkets² krav om at grunnlaget for pensjonsutbetalingene skal oppbevares på en måte som er sikret mot endring.

Mangelfull styringsinformasjon til oppfølging av saksbehandlingsrestanser på pensjonsområdet

Revisjonen viser at SPK i 2011 ikke har rapporter som gir pålitelig styringsinformasjon om saksbehandlingsrestanser på pensjonsområdet. SPK har i 2011 tatt i bruk en rapport som viser saker der frister som er satt internt er overskredet. Rapporten sier ikke noe om områder der SPK er på etterskudd i saksbehandlingen fordi eksterne frister er brutt, for eksempel om pensjonisten får utbetaling for sent. Det kan stilles spørsmål ved om SPK har et godt nok grunnlag for å vurdere restansesituasjonen.

2.1.2 Informasjonssikkerhet

SPK fikk i Dokument 1 for budsjettåret 2009 kritikk for vesentlige svakheter ved informasjonssikkerheten.³ Virksomheten etablerte i 2010 *Prosjekt IT-sikkerhet* med formål å forbedre informasjonssikkerheten.

Revisjonen viser at SPK arbeider systematisk med å utvikle og innføre et styringssystem for informasjonssikkerhet. Imidlertid viser revisjonen også at SPK i 2011 fortsatt var i planfasen for styringssystemet, og at arbeidet med implementering av styringssystemet vil fortsette ut 2013.

Revisjonen i 2009 og 2010 viste svakheter ved tilgangskontroll til informasjonssystemer og mangler i arbeidet med logging og overvåking av systembruk. Revisjonen i 2011 viser følgende:

- SPK har ikke gjennomgått og tilpasset tilganger med administratorrettigheter til tjenstlig behov.
- Det har vært mange brukere i PUMA med omfattende rettigheter uten at det har vært iverksatt kompensierende kontrolltiltak for disse.
- SPK har manglet dokumentasjon både av at rutiner for kontroll med bruk av tilganger med administratorrettigheter etterleves, og av manglende overvåking av området for behandling av sensitiv informasjon.

- SPK har etablert en prosedyre for oppdateringer av databasen for behandling av pensjoner når det ikke er mulig å gjøre dette i saksbehandlings-systemet. Praktiseringen av prosedyren har gitt manglende sporbarhet av at oppdateringer var godkjent.

Informasjonssikkerhet er viktig siden SPK forvalter store mengder informasjon om sine brukere. Det er avgjørende at virksomheten har et styringssystem for informasjonssikkerhet og nødvendige sikringstiltak.

2.2 Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten forvalter viktige ordninger i folketrygden, som årlig utgjør en tredel av statsbudsjettets utgiftsside. Revisjonen de seneste årene har vist at etaten ikke har tilstrekkelig kvalitet i saksbehandlingen av pensjoner og ytelser. Dette har også skapt usikkerhet om kvaliteten på regnskapet. Etaten har vært opptatt av å forbedre situasjonen, og har i 2011 fortsatt arbeidet med flere forbedringstiltak:

- Et kvalitetsstyringssystem er under utarbeidelse.
- Bruken av elektronisk dokumenthåndtering er utvidet.
- Nøkkelkontroller er justert.
- Moderniseringsprogrammet er under planlegging.

Revisjonen i 2011 viser at forbedringstiltakene har hatt effekt på enkelte områder, men det er fortsatt svak saksbehandlingskvalitet for flere av ytelsene.

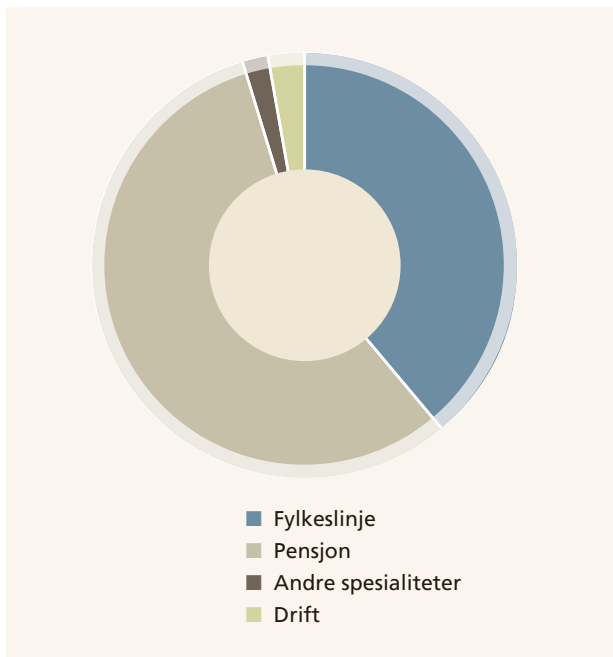
2.2.1 Revisjonstilnærmingen i 2011

Riksrevisjonen skal vurdere om etatens samlede regnskap er avlagt med tilfredsstillende kvalitet, og om etatens regnskap gir et korrekt uttrykk for folketrygdens utgifter. Store deler av etatens regnskap gjenspeiler vedtakene i ytelsesforvaltningen og på pensjonsområdet. Revisjonen omfatter områder med transaksjoner som i samlede beløp utgjør vesentlige deler av regnskapet. Figur 1 indikerer fordeling av arbeids- og velferdsetatens regnskap fordelt på virksomhetsområder etter beløp.

2) *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet).
Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010 (økonomibestemmelsene).

3) Jf. Dokument 1 (2010–2011).

Figur 1 Fordeling av arbeids- og velferdsetatens virksomhetsområder etter beløp



I tillegg skal Riksrevisjonen kontrollere om disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning. Det er vurdert om etatens praksis for beregning og utbetaling av ytelser er i samsvar med regelverket og om det foreligger nødvendig saks- og regnskapsdokumentasjon.

Riksrevisjonen har foretatt kontroll av enkelt saker på de respektive saksfeltene med tilfeldige utvalg for å kunne gi kvantitative og representative anslag for omfanget av feil.

En god internkontroll kan bidra til å redusere usikkerhet om kvalitet og omfang av feil. Det er lagt vekt på å vurdere om tiltakene for å målrette og effektivisere internkontrollen i pensjons- og ytelsesforvaltningen har ført til bedre saksbehandlingskvalitet.

Revisjonen har omfattet

- ytelser som forvaltes i etatens fylkeslinje; arbeidsavklaringspenger, sykepenger og foreldrepenger
- pensjonsområdet; nye alderspensjoner og alders-/uførepensjoner uten endringer i 2011 og etatens arbeid med inntektskontroll
- regnskap og økonomiforvaltning; årsregnskapet, regnskaps- og kontrollarbeid ved sentrale regnskapsenheter, samt innberetning av pensjoner og ytelser til likningsmyndighetene

2.2.2 Forvaltning av ytelser i etatens fylkeslinje

Revisjonen av ytelser forvaltet i etatens fylkeslinje har omfattet kontroll av saksbehandling og utbetaling av arbeidsavklaringspenger (AAP), sykepenger og foreldrepenger i til sammen ti fylker.

AAP, sykepenger og foreldrepenger utgjør en vesentlig del av regnskapet for arbeids- og velferdsetaten. Ytelsene representerer om lag halvparten av utbetalingene i etatens fylkeslinje, og utgjør i 2011 om lag 86,6 mrd. kroner. Ytelsene skal sikre inntekt til livsopphold, og kvaliteten i ytelsesforvaltningen er derfor av stor betydning for brukerne.

Arbeidsavklaringspenger

Formålet med AAP er å sikre inntekt for medlemmer av folketrygden mens de får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak, eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. AAP og den tilhørende metodikken for oppfølging av brukere er et viktig virkemiddel for å nå målet om flere i arbeid og aktivitet. Hvilken kvalitet etatens forvaltning av dette området har, er av stor betydning for realisering av intensjonene med NAV-reformen. Utgiftene beløper seg i 2011 til 36,1 mrd. kroner.

Revisjonen av AAP viser feil i 13 prosent av de kontrollerte sakene for perioden januar til og med juli 2011, med den konsekvens at det er feil ved utbetaling til bruker og i regnskapet. Dette utgjør 1,2 prosent av samlet utbetalt beløp. I tillegg inneholder 21 prosent av de kontrollerte sakene feil og mangler uten regnskapsmessige konsekvenser i kontrollperioden. Resultatene viser at et betydelig antall brukere ikke får utbetalt korrekt ytelse, noe som kan påvirke ytelsen til livsopphold for en sårbar gruppe brukere.

Videre viser revisjonen at i 11,5 prosent av de kontrollerte sakene har brukerne verken fått aktivitetsplan eller dokumentert oppfølging. Disse virkemidlene er viktige for at målene med innføringen av AAP skal oppnås. Manglende aktivitetsplan og oppfølging fører til usikkerhet om vilkåret for utbetaling av ytelsen er oppfylt i om lag ti prosent av den samlede utbetalingen av AAP i 2011.

Grensesnittet mellom NAV-kontorene og NAV Forvaltning kan være problematisk på AAP-området. NAV-kontorene har ansvar for oppfølging og kontakt mot bruker, mens forvaltningssenhetene fatter vedtak, beregner og utbetaler

ytelsen. Samhandling mellom enhetene har stor betydning for å sikre god brukeroppfølgning og utbetaling av rett ytelse til rett tid, og revisjonen viser at fylker som har lagt vekt på god samhandling har færre feil.

Sykepenger

Formålet med sykepenger er å gi kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt på grunn av sykdom. Det er utbetalt sykepenger for til sammen 34,7 mrd. kroner i 2011. Sykepengeområdet har blitt revidert av Riksrevisjonen i flere år. Det har vært påvist vesentlige feil og mangler i ytelsen, som er viktig for å sikre mange brukere inntekter til livsopphold.

Revisjonen viser at det er feil i utbetaling i elleve prosent av de kontrollerte sykepengesakene. Påviste feil utgjør om lag 2,3 prosent av utbetalingene i de kontrollerte sakene. I tillegg gir mangelfull saks- og/eller regnskapsdokumentasjon usikkerhet ved 13 prosent av de kontrollerte utbetalingene. De påviste feilene fører til at mange brukere ikke mottar korrekt ytelse etter folketrygdløven, og det skaper usikkerhet om underliggende transaksjoner i regnskapet gir et riktig bilde av utgiftene på sykepengeområdet.

Etaten har i 2011 innført elektronisk dokumenthåndtering, og videreutviklet nøkkelkontrollene på området, men feilratene er fortsatt på et høyt nivå.

Arbeids- og velferdsetaten har i de siste årene lagt vekt på nøkkelkontroller, og dette har bidratt til et bedre kontrollmiljø i forvaltningsenhetene. Revisjonen viser at nøkkelkontrollene for sykepenger i hovedsak etterleves. Det er imidlertid betydelige svakheter på områder som ikke omfattes av kontrollene. I 2010 kunne ikke etaten framlegge nødvendig dokumentasjon for en stor andel av utbetalte sykepenger. Innføringen av elektronisk dokumenthåndtering i 2011 har imidlertid gitt bedre kontroll over dokumentflyten på området, og det kunne legges fram dokumentasjon i sakene.

Foreldrepenger

Foreldrepenger skal sikre foreldre inntekt i forbindelse med fødsel og adopsjon. I 2011 er det utbetalt 15,8 mrd. kroner på området. Revisjonen viser feil i 21 prosent av de kontrollerte sakene, med den konsekvens at det blir feil ved utbetaling til bruker og i regnskapet. I tillegg fører mangelfull dokumentasjon til tvil om grunnlaget for utbetaling av foreldrepenger er til stede i fem prosent av sakene. Hovedårsakene til feilene på

dette området er feil beregning av stønadsperioden og inntektsgrunnlag/dagsats. Et høyt antall brukere berøres av feilene, men konsekvensene er for de fleste små i beløp. Avvikene representerer til sammen 0,45 prosent av de kontrollerte utbetalingene. I tillegg fører mangelfull dokumentasjon til usikkerhet om 1,1 prosent av utbetalingene.

Revisjonen viser at nøkkelkontrollene for foreldrepenger i hovedsak etterleves. Regelverket for denne ytelsen er imidlertid komplekst og detaljorientert, og dette åpner for at det kan oppstå hyppige endringer av uttak av ytelsen. Enkelte faglige problemstillinger er ikke omtalt i rundskrivene til folketrygdløven, og regelverket kan derfor tolkes ulikt mellom enhetene i etaten. Sammen med mangelfull systemstøtte i fagsystemet Infotrygd øker dette risikoen for feil, spesielt i forbindelse med beregning av stønadsperiodene til mor og far. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at det er avhengig av tilbakemeldinger fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for å kunne rette opp flere av feilene. Direktoratet har foreslått regelverksforenklinger på området, som det venter tilbakemelding på.

Saken er også omtalt under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

2.2.3 Pensjoner

Pensjoner skal sikre inntekt til livsopphold ved blant annet alderdom og uførhet. Arbeids- og velferdsetatens utgifter til pensjoner var totalt 197 mrd. kroner i 2011. Folketrygdens pensjonsystem har et omfattende og komplekst regelverk som ble endret i forbindelse med Pensjonsreformen.

Revisjonen i 2011 viser at pensjonsområdet framstår som godt organisert. Styringsenheten har tett oppfølging av de fire pensjonsenhetene, og det er opprettet fagnettverk som skal sikre lik tilnærming i saksbehandlingen. Feil og svakheter som identifiseres gjennom nøkkelkontroller og kvalitetsmålinger, blir fulgt opp fortløpende. NAV Pensjon arbeider målrettet med kvalitetsutvikling, men et helhetlig kvalitetssystem er ennå ikke ferdigstilt.

Pensjonsområdet er gruppert, og følgende områder eller grupper er valgt for nærmere kontroll:

- førstegangsvedtak alderspensjon
- uførepensjon uten endringer i 2011
- alder med tidligere uførepensjon uten endringer i 2011

Disse tre gruppene representerer ca. 42 prosent av de samlede utbetalingene på pensjonsområdet, og det er gjennomført kontroll av et tilfeldig utvalg av saker. Revisjonen viser regnskapsfeil som utgjør 0,55 prosent av samlet utbetalt beløp i utvalgene. I tillegg er det i flere sammenhenger usikkerhet om kvaliteten på underliggende transaksjoner til regnskapet. Mangelfull saksdokumentasjon gjør det vanskelig å verifisere om utbetalt beløp er korrekt i 1,7 prosent av førstegangsbehandlede alderspensjoner og i 13,5 prosent av pensjoner som ikke er endret i 2011.

I over halvparten av sakene der det ikke kan bekreftes korrekt utbetaling er det ikke dokumentert om det er foretatt vurdering av mulige rettigheter ved utenlandsopphold og av manglende poengår i poengregisteret. Eventuelle feil i slike saker vil gi mindre merkbare utslag i regnskapet, men kan være av betydning i et samlet inntektsgrunnlag for den enkelte pensjonist. Regelverket er svært komplisert og det er viktig at etaten veileder brukere slik at de blir gjort oppmerksom på eventuelle rettigheter utover det som utbetales fra folketrygden.

Revisjonen i de senere årene har vist at etaten har store utfordringer med systemstøtte og kompetanse for behandling av saker med utenlandstilsnitt.⁴ Revisjonen i 2011 viser at det fremdeles er vesentlige svakheter i behandlingen av slike saker. Tiltak som skulle iverksettes i 2011 for å utbedre svakheter på området, synes ikke å ha hatt tilsiktet effekt. Økt flytting har ført til at antallet pensjoner med utenlandstilsnitt er økende, og det er derfor viktig at svakheter på dette området blir utbedret.

Selv om identifiserte feil på pensjonsområdet vurderes å være innenfor akseptable vesentlighetsgrenser for regnskapet, viser revisjonen at mange pensjonister i 2011 ikke har fått utbetalt korrekt pensjon. Revisjonen viser feil i 3,4 prosent av førstegangsvedtak om alderspensjon, og feil i 6 prosent av uførepensjon og alderspensjon med tidligere uførepensjon uten endringer. Selv om samlet feil i utbetalt ytelse ikke vurderes som vesentlig i regnskapsammenheng, kan betydningen likevel være stor for den enkelte pensjonist.

Etaten opplyser i virksomhetsrapporten for 2011 at to tredeler av alle nye søknader om alderspensjon registreres elektronisk i selvbetjeningsløsningen,

4) Saker med utenlandstilsnitt omfatter saksbehandling av ytelser etter folketrygdløven for utenlandske statsborgere og nordmenn som bor eller har bodd i andre land.

og at 67 prosent av disse er behandlet automatisk. Automatisk saksbehandling gir store besparelser for etaten, men revisjonen av alderspensjon viser at dette også øker risikoen for feil på enkelte områder. Det er ingen maskinell kontroll av søkers opplysninger om ektefelle/samboers inntekt, og det vurderes som lite sannsynlig at slike feil avdekkes i ettertid.

Styringssystemet på pensjonsområdet har fremdeles svakheter, blant annet gjelder dette tilgjengelighet av kvalitetssikrede styringsdata. Dette kompenseres ved hjelp av egenproduserte regneark på enkelte områder. Denne ressurskrevende arbeidsformen fører til at det ikke er pålitelige styringsdata for alle relevante styringsparametre.

Inntektskontroller

Forventet arbeidsinntekt har betydning for fastsettelse av uførepensjoner, pensjon til gjenvlevende ektefelle og forsørgingstillegg til pensjonister. Ektefelle eller samboers inntekt kan også påvirke fastsettelse av grunnpensjon for alders- og uførepensjonister. For å verifisere at pensjoner har blitt utbetalt med korrekt beløp, skal arbeids- og velferdsetaten foreta kontroll mot likningsdata. Kontrollene er viktige for å sikre at inntektsavhengige ytelser blir utbetalt korrekt.

Direktoratet opplyser at det har vært utfordringer med gjennomføring av inntektskontroller:

- Datagrunnlaget har vært mangelfullt etter konverteringen til nytt pensjonssystem.
- Maskinelle etterkontroller har ikke vært målrettede nok og har generert et stort antall saker som det ikke har vært behov for å revurdere.
- Kapasiteten til å håndtere revurderingssaker har vært begrenset etter innføring av ny pensjonsløsning. Revurderingssaker fra tidligere år har blitt liggende som restanser og blitt foreldet som følge av at de ikke er blitt håndtert i tide.
- Styringsinformasjonen har vært mangelfull, noe som fører til at etaten ikke har nødvendig oversikt over ubehandlede saker.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger tatt opp svakheter i etatens gjennomføring av disse kontrollene. De siste årene har omfanget av saker som skal kontrolleres blitt redusert, og etaten har valgt ikke å gjennomføre kontroller for 2009 og 2010 for personer som liknes på høsten. Direktoratet har opplyst at reduksjonen i kontrollnivå for inntektsåret 2010 ble vurdert som nødvendig ut fra ressursituasjonen og et mål om å komme å jour til 2012. Samtidig som kontrollomfanget er

redusert, har det bygget seg opp store restanser i saksbehandlingen, og etaten besluttet i juni 2011 at ubehandlede saker som gjaldt inntektsåret 2008 skulle henlegges.

Manglende oppfølging av inntektsavvik får konsekvenser, både for den enkelte pensjonist og for etatens mulighet til å kreve tilbake for mye utbetalt pensjon. Mange pensjonister kan motta pensjon beregnet med bakgrunn i feil inntektsgrunnlag gjennom flere år. En tilfredsstillende gjennomføring av inntektskontrollene er viktig for tilliten til folketrygden.

2.2.4 Regnskap og økonomiforvaltning

Riksrevisjonen har i 2011 lagt vekt på å følge etatens arbeid med kvalitetsutvikling på regnskaps- og økonomiområdet. Etaten har i de seneste årene lagt ned en betydelig innsats for å forbedre regnskapskvaliteten, og for å utvikle presentasjonen av et samlet årsregnskap. Stadig mer av etatens transaksjonsflyt er sentralisert til etatens fire regnskapssentraler.

Årsregnskapet for 2011 gir imidlertid utilstrekkelig informasjon på enkelte områder. Eksempler på dette er

- mangelfull presisjon i prinsippnote
- mangelfull informasjon om ytelser under revurdering (for mye utbetalt)
- mangelfulle forklaringer for avskrivninger som er presentert i regnskapet
- mangelfulle forklaringer for vesentlige endringer i poster under driftsregnskapet
- mangelfull oversikt over attføringslån til bil og andre hjelpemidler

Avstemminger

Etaten har over tid hatt utfordringer med å sikre tilfredsstillende avstemming av alle balansekontoer, og av alle overføringer av regnskapsdata mellom systemer.⁵ Et avstemmingsprosjekt har bidratt til enkelte forbedringer i avstemmingsløsningene, og til opprydding i eldre uavklarte differanser.

Revisjonen viser imidlertid at det fortsatt er svakheter i avstemminger mellom systemer som skal ivareta korrekt og fullstendig transaksjonsflyt. Flere av avstemmingsløsningene tilfredsstiller ikke kravene i økonomiregelverket. Svakheter omfatter en betydelig andel av regnskapstransaksjonene i pensjons- og ytelsesforvaltningen i både nye og gamle ikt-systemer. Utfordringene gjelder særlig for de maskinelle og

manuelle overføringene av data fra fagsystemene til Oppdragssystemet.⁶ Svakheter er forsøkt kompensert med et omfattende manuelt kontrollarbeid, men det er likevel risiko for at feil og mangler ikke oppdages.

Revisjonen viser videre at manuelle avstemminger og spesifikasjoner av flere kontoer i balansen har kvalitative svakheter som reduserer påliteligheten av balansepostene, for eksempel svakheter i spesifikasjoner og forklaringer, at enheter ikke er à jour i bokføringen, har mange gamle poster og inkonsistent bruk av kontoplanen.

Systemstøtte og unntak fra økonomiregelverket

Arbeids- og velferdsetaten har en stor og kompleks systemportefølje der noen systemer ikke tilfredsstiller kravene i økonomiregelverket i staten. Dette gjelder blant annet det gamle fagsystemet Infotrygd. Også for nye systemer er det utfordringer med å etablere løsninger som tilfredsstiller regelverket. Svakheter i systemstøtten og mangelfulle rapporteringsverktøy skaper vanskeligheter for blant annet arbeidet med avstemminger.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har tidligere gitt tidsbegrenset fritak fra økonomiregelverket. Søknader fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om unntak fra økonomiregelverket i 2007 og 2009 omhandlet kun mangler ved Infotrygd. Manglende etterlevelse av regelverket omfatter flere systemer, deriblant systemløsninger som er utviklet de senere årene. Departementet har tidligere opplyst at det har valgt å ikke ta opp spørsmålet på nytt, fordi en søknad må vise til en tidsplan for når systemene skal innfri kravene.⁷ De aktuelle systemene tilfredsstiller fremdeles ikke økonomiregelverkets krav.

Departementet viser til at etatens moderniseringsprosjekt skal sikre at økonomisystemene tilfredsstiller regelverket. Den planlagte framdriften i arbeidet indikerer at prosjektet vil få liten effekt på pensjons- og ytelsesområdene de nærmeste årene.

Ytelser under revurdering

Moderniseringen av etatens systemer i de senere årene har bidratt til at for mye utbetalt pensjon eller ytelse blir synlig i balansen. For pensjoner og flere andre ytelser som forvaltes i etatens

5) Dokument 1 (2010–2011).

6) Saksbehandlere fatter vedtak i fagsystemet. Oppdragssystemet produserer transaksjoner ut fra disse vedtakene, som danner grunnlag for utbetalinger og regnskapsføring.

7) Dokument 1 (2010–2011).

fylkeslinje, skal for mye utbetalt beløp posteres på balansekontoe for ytelser under revurdering. Dette gjøres i påvente av en vurdering av om beløpene er urettmessig mottatt og skal kreves tilbake. Total saldo ved utgangen av 2011 på kontoene for ytelser under revurdering er 618 mill. kroner. Den største andelen gjelder pensjoner, som er balanseført med om lag 472 mill. kroner.

Etaten har hatt vesentlige utfordringer med å oppnå en rettidig behandling av ytelser under revurdering. Det er iverksatt flere tiltak for å følge opp restanser. På pensjonsområdet er det etablert en løsning for månedlig styring og oppfølging av sakene, men det er ikke etablert tilsvarende løsninger for andre ytelser. Til tross for tiltakene og stor oppmerksomhet fra etaten, har saldoene på kontoene økt i 2011.

Når saker der det har vært utbetalt for mye pensjon eller ytelse ikke behandles innen rimelig tid, kan betydelige tilgodehavender for staten foreldes, som innebærer at retten til å kreve beløpet tilbake bortfaller. Analyser av saldo på konto for revurdert pensjon ved utgangen av 2011 viser at ca. 125 av 472 mill. kroner kan antas foreldet.

Etaten har fortsatt utfordringer med å være å jour i behandlingen av saker til revurdering, og å sikre konsistens i regnskapsføringen. Revisjonen av pensjoner og ytelser behandlet i fylkeslinjen viser at dette har konsekvenser for fullstendigheten og påliteligheten i regnskapet:

- I årsregnskapet opplyser etaten at foreldet beløp på pensjonsområdet kun er 12,5 mill. kroner. Analyser viser at reelt foreldet beløp er ti ganger så høyt.
- Det er ikke opprettet balansekonto for revurderte AAP og dagpenger. Etatens regnskap gir dermed ikke tilstrekkelig informasjon om dette. I note til årsregnskapet er imidlertid omfanget estimert til ca. 380 mill. kroner.
- For mye utbetalt pensjon i saker fra inntektskontrollene som ennå ikke er behandlet, er ikke ført i regnskapet. Lang saksbehandlingstid på området fører til at balansekontoen for revurdert pensjon ikke gir et riktig bilde av omfanget av urettmessig mottatt pensjon.
- Flere av postene som utgjør saldoen på balansekontoe, er også ført som fordringer i etatens kundereskontro. Fordringene framkommer dermed to ganger i balansen.
- Det er ikke ensartede rutiner for regnskapsføring av ytelser til revurdering, og ulik etterlevelse av etablerte rutiner.

- Etatens rutiner forutsetter at all innkreving av for mye utbetalt skal gjennomføres av NAV Innkreving, men noen enheter i fylkeslinjen har praksis for at bruker kan innbetale direkte til NAV-kontoret eller forvaltningsenheten.

Departementet opplyser til kontroll- og konstitusjonskomiteen⁸ at det over tid har vært opptatt av etatens håndtering av saker til revurdering. I tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2011 presiserer departementet at etaten skal intensivere innsatsen når det gjelder saker til revurdering, som følge av at det ble bevilget midler til formålet. Til tross for stor aktivitet på området, har etaten fortsatt vesentlige utfordringer med å ferdigbehandle saker der det er utbetalt for mye pensjon eller ytelse, unngå foreldelse av krav og sikre et pålitelig regnskap på området.

Innberetning av pensjoner og ytelser

Riksrevisjonen har de senere årene pekt på feil og svakheter i etatens innberetning av pensjoner og ytelser til Skattedirektoratet.

Revisjonen viser at arbeids- og velferdsetatens rutiner for avstemming og oppfølging av avvik fungerer bedre enn tidligere, og totalt utbetalte ytelser og pensjoner er avstemt mot det som er innberettet. Det er imidlertid vesentlige utfordringer på flere områder der etaten gir opplysninger til skatteetaten. Dette gjelder blant annet

- feil forslag til særfradrag for uførepensjonister, som skatteetaten legger til grunn for ligning
- feil pensjonsgrad oppgitt for mottakere av alderspensjon eller avtalefestet pensjon, som er grunnlaget for skatteetatens beregning av skattefradrag for pensjon
- etterbetalinger av ytelser for tidligere år er ikke spesifisert korrekt på lønns- og trekkoppgaver, slik at inntekter kan bli lignet på feil år

Nærmere 70 000 pensjonister er berørt av feilene for inntektsåret 2011. Riksrevisjonens analyser viser i tillegg at etterbetalinger ikke er spesifisert korrekt på lønns- og trekkoppgaver til over 15 000 personer som har mottatt andre ytelser.

Departementets styring

Bevilgningsreglementet⁹ og økonomiregelverket i staten stiller krav til departementets styring og rapportering om disponeringen av gitte bevilgninger. Overordnet departement har ansvaret for

8) Brev av 19. januar 2012 fra Arbeidsdepartementet til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

9) *Bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet).

at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og styringsinformasjon. Videre skal departementet bidra til å gjøre etaten i stand til å operere innenfor et hensiktsmessig finansielt rammeverk.

Riksrevisjonen har pekt på utfordringer med etatens regnskap siden etableringen i 2006, og to år på rad kunne det ikke bekreftes at regnskapet var uten vesentlige feil og mangler. Svakheter har blant annet bestått i ufullstendig informasjon i årsregnskapet.

Revisjonen i 2011 viser at etaten arbeider med utvikling av regnskapet og økonomiforvaltningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer overgang til bruk av nye statlige regnskapsstandarder, blant annet for å øke informasjonsverdien i regnskapet. En videre framdrift i utviklingsprosessen i Arbeids- og velferdsdirektoratet krever imidlertid at departementet bidrar til avklaring av direktoratets rammebetingelser for regnskap og økonomiforvaltning. Arbeidsdepartementet har ikke gitt formelle føringer for avleggelsen av etatens regnskap etter etableringen i 2006. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i tildelingsbrevet for 2011 formaliserte et oppdrag for utvikling og kvalitetssikring av etatens økonomiforvaltning 2011–2015. Plandokumentene forelå i slutten av 2011 men de inneholder ikke konkrete tiltak som kan gi løsninger på utfordringene.

2.2.5 Informasjonssikkerhet

Arbeids- og velferdsetaten forvalter store mengder data om alle innbyggerne i Norge. God informasjonssikkerhet er derfor viktig, både for å sikre at etatens saksbehandling baseres på et korrekt grunnlag, og at personvernet ikke blir krenket. Prinsippet om at ingen skal ha tilgang til flere personopplysninger enn det som er nødvendig for å utføre arbeidsoppgavene, ble understreket av Stortinget ved behandling av *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.¹⁰

Riksrevisjonen har gjentatte ganger pekt på mangelfull ikt-sikkerhet i den tidligere trygde-etaten og i arbeids- og velferdsetaten. I Dokument nr.1 for budsjettåret 2005 ble det pekt på svakheter i stormaskinmiljøet:

- manglende retningslinjer for administrasjon og drift av stormaskinen
- mangelfull gjennomgang av logger
- mange ansatte hadde større brukerreteigheter enn nødvendig
- mangelfull oversikt over tilganger til systemet

10) Innst. O. nr. 55 (2005–2006).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt kontrollhøring om saken i februar 2007.

Allerede da saken ble tatt opp i Dokument nr. 1 for budsjettåret 2006, opplyste departementet at det var iverksatt en rekke tiltak på området. I tildelingsbrevet for 2007 understreket departementet at alle merknader fra Riksrevisjonen skulle følges opp, samt at etatens informasjonssikkerhet skulle tilfredsstille kravene i *lov om behandling av personopplysninger* (personopplysningsloven). Tildelingsbrevene i 2008 og 2009 inneholdt tilsvarende krav.

I 2007 ble Stortinget orientert om etatens planer for innføring av et system for overvåking og oppfølging av logger.¹¹ Systemet ble anskaffet, men revisjonen i 2011 viser at etaten fortsatt ikke har innført og tatt i bruk systemet i den grad som var forutsatt.¹² Etaten mangler rutiner for gjennomgang av logger fra flere ikt-systemer.

Revisjonen i 2011 viser også at etaten bare i liten grad har tilpasset tilgangskontrollene ved organisatoriske endringer som følge av NAV-reformen og sentralisering av arbeidsoppgaver som ikke krever brukerkontakt. Arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene reflekteres for eksempel ikke i tilgangsrettighetene, og det er store forskjeller i tilganger mellom sammenlignbare enheter. Mange ansatte i etaten har mer omfattende brukerreteigheter til mer enn det er tjenstlig behov for.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært kjent med at det var svakheter i styringssystemet for informasjonssikkerhet som etaten innførte i 2006.¹³ Forbedringstiltak, som etter etatens vurdering ville avhjelpe mange av svakheterne, skulle gjennomføres i 2010. Revisjonen i 2011 viser imidlertid at det er manglende forankring i organisasjonen. Styringssystemets retningslinjer og rutiner etterleves ikke. For eksempel skal kontroller og overvåking innrettes i samsvar med klassifisering av informasjon, informasjonsbehandlingsprosesser og applikasjoner. Slik klassifisering er i liten grad gjennomført.

Riksrevisjonen understreker at utfordringene med mer omfattende brukerreteigheter enn nødvendig og manglende gjennomgang av logger ikke bare gjelder etatens gamle ikt-systemer. Revisjonen

11) Jf. kontrollhøring om ikt-sikkerhet Innst. S. nr. 155 (2006–2007).

12) Jf. etatens handlingsplan på området for 2007–2009 og brev av 12. februar 2010 til Riksrevisjonen.

13) Dokument 1 (2010–2011).

viser de samme utfordringene også for ikt-systemer som er tatt i bruk de siste årene, for eksempel Gosys og Pesys.¹⁴

Datatilsynet har etter tilsyn i arbeids- og velferds-etaten påpekt flere av de samme svakhetene. Etter det siste tilsynet fikk arbeids- og velferdsetaten pålegg om å iverksette tiltak for forbedring av blant annet tilgangsstyring og bruk av logger for å etablere tilfredsstillende konfidensialitetssikring. I Arbeids- og velferdsdirektoratets brev til Datatilsynet av 5. september 2011 opplyser etaten at det pågår forbedringsarbeid. Riksrevisjonen har fått tilsvarende redegjørelser ved flere tidligere anledninger.¹⁵

Departementet opplyser at det etter Riksrevisjonens merknader og kontrollhøringen har fulgt opp utfordringene med informasjonssikkerhet i arbeids- og velferdsetaten.¹⁶ Departementet viser til at informasjonssikkerhet har stått sentralt i departementets dialog med direktoratet om det nye ikt-moderniseringsprogrammet som skal pågå i perioden 2013–2019, og legger til grunn at programmet vil kunne løse mange av de utfordringene som Riksrevisjonen har påpekt.

3 Arbeidsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Pensjonstrygden for sjømenn

3.1.1 Tilknytningsform

Riksrevisjonen tok i Dokument 1 for budsjett-årene 2009 og 2010 opp spørsmålet om hva slags tilknytningsform Pensjonstrygden for sjømenn (PTS) har til staten. I Dokument 1 for budsjettåret 2010 fikk departementet kritikk for at det ikke tidligere hadde avklart virksomhetens tilknytningsform. Riksrevisjonen fant det alvorlig at departementets manglende avklaring har ført til at virksomhetens regnskap er holdt utenfor statsregnskapet.

Arbeidsdepartementet omtaler PTS' tilknytningsform til staten i Prop. 26 S (2011–2012). Departementet viser til at det i samarbeid med redernes og sjømennenes organisasjoner vil starte en større gjennomgang av pensjonsordningen for sjømenn i 2012. Formålet med gjennomgangen er å finne fram til en varig pensjonsløsning tilpasset de

grunnleggende prinsippene i pensjonsreformen. Departementet uttaler at de organisatoriske og administrative konsekvensene av aktuelle pensjonsløsninger må vurderes i dette arbeidet.

Departementet uttaler videre at det ikke ser det som hensiktsmessig å ta endelig stilling til virksomhetens tilknytningsform til staten, eller foreta alle tilpasninger til bevilgningsreglementet og det statlige økonomiregelverket før man vet hvilke organisatoriske og administrative konsekvenser en varig pensjonsløsning vil få.

Arbeids- og sosialkomiteen kommenterte ikke departementets omtale av tilknytningsformen til PTS i innstillingen til Stortinget.

Saken avsluttes.

3.1.2 Manglende balanseføring

I Dokument 1 for budsjettåret 2010 påpekte Riksrevisjonen at det i regnskapet til PTS manglet en vesentlig gjeldspost til arbeids- og velferdsetaten. Av Dokument 1 (2011–2012) framgår det at departementet ville be PTS iverksette tiltak for å få etablert en korrekt balanseføring.

Revisjonen viser at PTS i løpet av 2011 har endret sin oppgjørsordning med arbeids- og velferdsetaten. Gjelden til arbeids- og velferdsetaten er samtidig redusert fra 211 mill. kroner ved utgangen av 2010 til én million kroner ved utgangen av 2011. Gjelden er balanseført i regnskapet.

Saken avsluttes.

3.1.3 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen påpekte i Dokument 1 for budsjettåret 2010 svakheter ved PTS' informasjonssikkerhet, noe som svekket virksomhetens internkontroll.

Revisjonen for 2011 viser at det er ryddet opp i mange av de påpekte forholdene. Blant annet har PTS gjennomgått brukertilgangene til pensjonssystemet, og administratortilgangene i Active Directory er redusert siden 2010. Det er også foretatt en endring av rutinene for å bedre arbeidsdelingen i viktige oppgaver som berører pensjonssystemet. PTS vil fornye sine ikt-systemer i løpet av 2013, og iverksetting av enkelte gjenstående tiltak for bedre internkontroll er avhengig av implementeringen av disse.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

14) Gosys er et system for elektronisk dokumenthåndtering og samsamhandling. Pesys er et saksbehandlingssystem for pensjoner.

15) Senest i Arbeids- og velferdsdirektoratets brev av 12. februar 2010 til Riksrevisjonen.

16) Jf. brev 14. mars 2012 til Riksrevisjonen.

3.2 Arbeids- og velferdsetaten

3.2.1 Informasjonssikkerhet

Se omtale under punkt 2.2.5.

3.2.2 Høreapparater

Riksrevisjonen har tatt opp svakheter på høreapparatområdet i Dokument 1 over flere år.¹⁷ Kontroll- og konstitusjonskomiteen har merket seg at Riksrevisjonen følger opp saken.¹⁸

Forvaltningen på høreapparatområdet har en kompleks organisering. Helsedirektoratet, de regionale helseforetakene og arbeids- og velferdsetaten har oppgaver på området. Antallet aktører og koordineringspunkter stiller store krav til samhandling, rutiner og kontroll. Revisjonen har vist at etaten har utfordringer med ansvarsfordeling og etablering av tilfredsstillende internkontroll av oppgaveløsningen på dette området. Påviste svakheter skaper usikkerhet ved regnskapskvaliteten og informasjonsverdien i regnskapet til arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at kravet til funksjonsdeling i saksbehandlingen er ivaretatt ved innføringen av nøkkelkontroller. Etaten har i tillegg justert risikoen på høreapparatområdet fra lav i 2010 til middels i 2011.¹⁹ Det er gjennomført fagsamlinger på området i 2011 og 2012.

NAV Internrevisjon konkluderte etter en kontroll høsten 2011 med at kontrollregimet for høreapparater ikke er tilfredsstillende. Det vil imidlertid bli innført nye kontrollrutiner i 2012.²⁰

I tråd med samarbeidsavtalen mellom de regionale helseforetakene og Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det i juni 2010 nedsatt en arbeidsgruppe som blant annet har sett på retningslinjer for lager, logistikk, reparasjon, service og refusjon av høreapparat. Arbeidsgruppens rapport forelå i januar 2011. Den har vært på høring til blant annet brukerorganisasjonene, og er formidlet til Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeidsdepartementet.

Arbeidet med å vurdere overføring av vedtaks- og finansieringsansvaret for blant annet høreapparatområdet til spesialisthelsetjenesten er også

avsluttet.²¹ Denne vurderingen ble overlevert Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeidsdepartementet i desember 2011. Oppdraget omfattet identifisering av forbedrings- og effektiviseringsmuligheter ut fra at ansvarsfordelingen opprettholdes som i dag. Dette arbeidet har bygget på rapporten fra januar 2011. I påvente av politisk beslutning om eventuell overføring av høreapparatområdet til spesialisthelsetjenesten, er det ikke arbeidet videre med arbeidsgruppas rapport fra januar 2011.

Arbeidsdepartementet opplyser at det i 2011 er gjort endringer i forskrift om stønad til høreapparater og tinnitusmaskerere, som innebærer at høreapparater det gis stønad til er brukers eiendom. Videre framgår det at regjeringen ikke har tatt endelig stilling til framtidig hovedmodell for organisering av forvaltningen av høreapparater, og at det arbeides videre med saken.

Saken avsluttes.

3.2.3 Forskutterte dagpenger ved konkurs

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter i forvaltningen av ordningen med forskuttering av dagpenger ved konkurs.²² Det har vært mangelfull oppfølging av refusjonskrav ved endt forskutteringsperiode, og manglende totalavstemming av forskutterte dagpenger mot refusjoner. Departementet har vist til at innføring av ny systemstøtte skulle bidra til å forbedre internkontrollen på området.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at det fortsatt er manuelle rutiner for oppfølging av forskutterte dagpenger ved konkurs. Rutiner og retningslinjer er imidlertid gjennomgått og oppdatert, og det er etablert klare rutiner og oversiktlig oppfølging av det enkelte konkursboet. Nyutvikling av ikt-støtte med tilhørende regelverksgjennomgang på området forskutterte dagpenger ved konkurs, er ikke prioritert. Eventuelle større endringer i regelverk og systemstøtte må vurderes inn mot planene i Moderniseringsprogrammet. Inntil videre beholdes dagens regelverk, rutiner og systemstøtte. Departementet har ingen merknader til direktoratets prioritering.

Saken avsluttes.

17) Dokument nr. 1 (2006–2007), (2007–2008) og Dokument 1 (2008–2009), (2009–2010) og (2010–2011).

18) Innst. 104 S (2009–2010).

19) Jf. arbeids- og velferdsetatens dokument *Overordnet vurdering av risiko og vesentlighet i forvaltnings- og pensjonsenheter, til bruk ved vedlikehold av nøkkelkontroller – risiko vurderes ift. mål om rett ytelse*, datert 18. november 2011.

20) Arbeids- og velferdsetatens årsrapport for 2011.

21) NOU 2010:5.

22) Dokument 1 (2005–2006), (2007–2008), (2008–2009), (2009–2010), (2010–2011), (2011–2012).

3.2.4 Barnebidrag

Riksrevisjonen tok opp svakheter på barnebidragsområdet i Dokument 1 (2011–2012). Revisjonen viste at etaten hadde betydelige utfordringer med fastsettelse og beregning av barnebidrag. Det ble også tatt opp at saksbehandlingstiden var dobbelt så lang som de fastsatte kravene på området.

Barnebidrag er et komplekst område preget av betydelige produktivitetsforskjeller mellom fylkene. Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser at etaten derfor har vurdert at barnebidrag er et område som egner seg for sentralisering. Dette må ses i sammenheng med arbeidet med ny organisering av ytelsesforvaltningen, der intensjonen er å samle like oppgaver/ytelsesområder i færre forvaltningsenheter.

I etatens virksomhetsrapport for 2011 framgår det at 55 prosent av barnebidrags sakene behandles innen normert tid. Direktoratet opplyser at saksbehandlingstiden er redusert i 2012, og at 63 prosent av sakene nå behandles innenfor normtidskravet. Etaten mener at det er et realistisk mål at 75 prosent av sakene skal være behandlet innenfor normtidskravet i løpet av 2012.

Etaten iverksetter ytterligere tiltak i 2012. Kvalitetsundersøkelser på bidragsområdet vil bli etablert i alle fylkene fra april dette året. Ny saksbehandlingsstandard for området ble tatt i bruk 1. januar 2012. Arbeidet med oppgradering av bidragsveilederen er satt i gang og vil etter planen bli iverksatt innen utgangen av 2012. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet viser også til omtalen av arbeids- og velferdsetatens forvaltning av departementets ansvarsområde i statsbudsjettet for 2012²³, og til at departementet i tråd med innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen²⁴ vil redegjøre for arbeidet med forbedringstiltak på bidragsområdet i forbindelse med framleggingen av statsbudsjettet for 2013.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

Saken er også omtalt under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Statens pensjonskasse

4.1.1 Internkontroll på pensjonsområdet

SPKs hovedmål er rett pensjon til rett tid, og dette er av stor betydning for brukeren. God og effektiv internkontroll bidrar til at de målene som er satt, nås, og at ressursene brukes på best mulig måte. Riksrevisjonen konstaterer at SPKs internkontroll på pensjonsområdet har svakheter. Svakhete gjelder

- manglende avstemming av utbetalings-transaksjoner med arbeids- og velferdsetaten
- mangler ved regnskapsføring av krav og avskrivninger ved for mye utbetalt pensjon ufullstendig innkreving av refusjoner fra andre tjenestepensjonsordninger
- mangelfull oppbevaring og sikring av grunnlaget for pensjonsutbetalinger
- mangelfull styringsinformasjon til oppfølging av saksbehandlingsrestanser

Departementet vurderer at flere identifiserte feil og avvik er av forbigående karakter, og at resultatoppnåelsen bedres når nye systemløsninger, regelverk og rutiner er godt innarbeidet i linjeorganisasjonen. Riksrevisjonen vil påpeke at det er krevende å sørge for at god internkontroll blir ivaretatt ved innføring av nye systemløsninger, regelverk og rutiner. Riksrevisjonen ber departementet om svar på hvordan det vil følge opp at SPK innarbeider gode løsninger som forhindrer feil og avvik.

4.1.2 Informasjonssikkerhet

SPK forvalter store mengder informasjon om sine brukere, noe som stiller høye krav til informasjonssikkerhet.

SPK fikk for budsjettåret 2009 kritikk for vesentlige svakheter ved informasjonssikkerheten. Riksrevisjonen konstaterer at SPK i 2011 fortsatt er i planfasen med å ta i bruk et styringssystem for informasjonssikkerhet, og at virksomheten ikke har iverksatt tilstrekkelige sikringstiltak på området. Arbeidet med innføring av styringssystemet startet i 2010 og vil etter planen fortsette ut 2013. Riksrevisjonen mener at det har tatt lang tid å innføre et styringssystem for informasjonssikkerhet, og ber departementet om å opplyse hvordan det vil følge opp at SPK får etablert en tilfredsstillende informasjonssikkerhet innen utgangen av 2013.

23) Prop 1 S. (2011–2012) for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

24) Innst. 211 S. (2011–2012).

4.2 Arbeids- og velferdsetaten

Riksrevisjonen har i 2011 vesentlige merknader til

- forvaltning av ytelser i etatens fylkeslinje; arbeidsavklaringspenger, sykepenger og foreldrepenger
- pensjoner
- regnskap og økonomiforvaltning; innberetning av pensjoner og ytelser, regnskapsføring av ytelser under revurdering (for mye utbetalt) og avstemminger
- informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har pekt på utfordringer med mangelfull kvalitet i saksbehandlingen av pensjoner og ytelser i flere år. Arbeidsdepartementet har i svar til Dokument 1 for budsjettåret 2009 og 2010 vist til tre prioriterte hovedtiltak for å møte utfordringene:

- forbedret internkontroll basert på nøkkelkontroller i saksbehandlingen
- utvikling av et kvalitetssystem og et kunnskapsgrunnlag for å stille objektive og målbare krav i saksbehandlingen
- modernisering av etatens ikt-løsninger

Det første av disse tiltakene har påvirket kvaliteten på saksbehandlingen i 2011. Arbeidet med utvikling av et kvalitetssystem og modernisering av ikt-løsninger er påbegynt, men det vil ta tid før tiltakene gi resultater.

4.2.1 Forvaltning av ytelser i etatens fylkeslinje

Arbeids- og velferdsetaten har gjennomført flere tiltak for å forbedre kvaliteten i saksbehandlingen i fylkeslinjen. Revisjonen viser imidlertid at en stor andel av kontrollerte saker fortsatt har feil og mangler. Omfanget av feil i utbetalinger er betydelig og overstiger et akseptabelt nivå.

Riksrevisjonen har i 2011 kontrollert AAP, sykepenger og foreldrepenger. Revisjonen viser at det er feil i utbetaling til bruker i 13 prosent av de kontrollerte AAP-sakene, i 11 prosent av sykepengesakene og i 21 prosent av foreldrepenge-sakene. Riksrevisjonen har i revisjonen lagt til grunn de samme opplysningene som var tilgjengelig da etaten behandlet sakene. Feilene skyldes dermed svikt i saksbehandlingen. Et slikt omfang av feil vil på sikt svekke etatens omdømme. Mange av feilene er ikke vesentlige i en vurdering av etatens regnskap, men brukerne skal uansett motta riktig ytelse etter loven. For enkeltpersoner kan også mindre beløp være av vesentlig betydning.

Etaten innførte i 2009 nøkkelkontroller på utvalgte ytelser, og har arbeidet målrettet med

å forbedre kontrollnivået. Revisjonen viser at kontrollene i hovedsak etterleves og har hatt en viss effekt på de områdene de berører. Imidlertid oppstår det mange feil på områder som ikke dekkes av nøkkelkontrollene. På sykepengeområdet har nøkkelkontrollene for eksempel bidratt til bedre kontroll med inntektsdokumentasjon, men revisjonen viser nå mange feil i beregning av arbeidsgiverperioder. Riksrevisjonen konstaterer at etatens prosesser for å tilpasse nøkkelkontrollene etter hvert som risikobildet endrer seg, er viktige for å oppnå best mulig virkning av tiltaket.

Utover feil i utbetalinger viser revisjonen av AAP at saksbehandlingen også har svakheter i vurderingen av inngangsvilkår. Det er i tillegg vesentlige utfordringer med oppfølging av brukere. Revisjonen viser at samspillet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene i fylkeslinjen er spesielt viktig på dette området. Revisjonen indikerer at det er bedre kvalitet i fylker der samarbeidet mellom enhetene prioriteres. Riksrevisjonen konstaterer at etatens arbeid med å sikre gode samhandlingsstrukturer mellom de ulike enhetene er viktig for å oppnå bedre kvalitet.

Riksrevisjonen er kjent med utviklingsarbeidet som pågår i arbeids- og velferdsetaten og ber departementet opplyse om hvilket omfang det vurderer som akseptabelt av feil i ytelsesbehandlingen fram til etatens utviklingstiltak kan gi resultater.

4.2.2 Pensjoner

Arbeids- og velferdsetaten har redusert de betydelige utfordringene som etaten stod overfor på pensjonsområdet etter innføringen av nytt saksbehandlingssystem i desember 2008. Området framstår nå som godt organisert, og revisjonen viser at feil i nye alderspensjoner i 2011 er innenfor de feilnivåene som kan forventes. Svakheter i kontroller ved automatisk behandling av pensjoner gir imidlertid risiko for at også nye alderspensjonister kan få utbetalt feil pensjon.

Selv om det er oppnådd forbedringer, viser revisjonen at mange pensjonister ikke får utbetalt korrekt pensjon. Riksrevisjonen konstaterer at det er nødvendig med langsiktig arbeid for å høyne kvaliteten og sikre utbetaling av korrekt pensjon. Etaten arbeider med et kvalitetssystem for området, men det gjenstår vesentlig arbeid før systemet kan forventes å gi ønsket effekt på hele pensjonsområdet.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger pekt på svakheter i etatens gjennomføring av inntektskontroll for pensjoner. Disse kontrollene er viktige for å sikre at pensjoner som skal beregnes på grunnlag av forventet arbeidsinntekt, blant annet alle uførepensjoner, utbetales med korrekt beløp. Det er betydelige restanser på dette området, og Riksrevisjonen har merket seg at Arbeids- og velferdsdirektoratet har besluttet å senke kontrollnivået for inntektsåret 2010 på grunn av ressursituasjonen. Konsekvensen er at mange pensjonister ikke får utbetalt korrekt pensjon, og det er høy risiko for at potensielle krav om tilbakebetaling av feilutbetalte beløp ikke fremmes eller at de blir foreldet.

Revisjonen viser at det fremdeles er svakheter ved tilgjengelighet av pålitelige styringsdata på pensjonsområdet, men at etaten i noen grad forsøker å kompensere for svakheter i systemene med bruk av manuell oppfølging og regneark. Riksrevisjonen konstaterer at styringssystemene, tre år etter at nytt pensjonssystem ble tatt i bruk, fortsatt ikke gir nødvendig styringsgrunnlag.

Etaten har også utfordringer i saksbehandling av pensjoner med utenlandstilsnitt. Departementet opplyser at det er oppnådd noen forbedringer etter gjennomføring av en rekke tiltak de seneste årene, men erkjenner at tiltakene ikke har hatt tilstrekkelig effekt så langt. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp etatens plan på utenlandsområdet i styringsdialogen.

Riksrevisjonen konstaterer at arbeids- og velferdsetaten har vesentlige utfordringer på kompetanse-krevende områder som utenlandspensjoner og gjennomføring av inntektskontroller. Riksrevisjonen ber opplyst hvordan departementet vil legge til rette for forbedringer på pensjonsområdet, spesielt når det gjelder saker med utenlandstilsnitt og inntektskontroller.

4.2.3 Regnskap og økonomiforvaltning

Revisjonen viser at det er framdrift i arbeidet med å videreutvikle og forbedre regnskapspresentasjonen i arbeids- og velferdsetaten. Det er gjort et omfattende arbeid med totalavstemming av etatens regnskap, og etaten har større kunnskap om egne utfordringer med regnskapskvalitet. Den positive utviklingen bidrar til at Riksrevisjonen kan bekrefte at arbeids- og velferdsetatens regnskap er uten vesentlige feil og mangler. Det er imidlertid fremdeles svakheter når det gjelder regnskapskvalitet og -presentasjon. Årsregnskapet for 2011 gir ikke tilstrekkelig informasjon om, eller forklaring av,

de økonomiske realitetene, for eksempel når det gjelder vesentlige balanseposter i regnskapet.

Arbeids- og velferdsetaten har en stor og kompleks systemportefølje der noen systemer og avstemningsløsninger ikke tilfredsstillt kravene i økonomiregelverket i staten. Dette gjelder både nye og gamle systemer som behandler en betydelig andel av transaksjonene i pensjons- og ytelsesforvaltningen. Svakheter i systemstøtten og mangelfulle rapporteringsverktøy gjør det vanskelig å gjennomføre avstemmingsarbeidet, noe etaten har hatt utfordringer med i flere år. Dette fører til risiko for at feil og mangler ikke oppdages. Etatens moderniseringsprogram skal sikre at økonomisystemene tilfredsstillt regelverket. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at programmet vil gi liten effekt de nærmeste årene.

Revisjonen har de siste årene vist at det er økende restanser i saker der det er fastslått at det er utbetalt for mye pensjon eller ytelse (ytelser under revurdering). Revisjonen viser at etaten fortsatt har vesentlige utfordringer på dette området. Ved utgangen av 2011 er det postert 618 mill. kroner på balansekonti som gjelder for mye utbetalt pensjon eller andre ytelser, som etaten skal vurdere å kreve tilbake. Til tross for at departementet i tildelingsbrevet for 2011 stilte krav om at arbeids- og velferdsetaten skulle intensivere innsatsen på området, viser revisjonen at etaten ikke har lyktes i å redusere etterslepet i behandlingen av disse sakene. Revisjonen viser videre at ikke alle tilfeller med for mye utbetalt blir balanseført i henhold til etatens rutiner. Dette har konsekvenser for fullstendigheten og påliteligheten i regnskapet. I tillegg er det risiko for at betydelige tilgodehavender for staten foreldes, slik at retten til å kreve beløpet tilbake bortfaller. Analyser av saldo på konto for for mye utbetalt pensjon ved utgangen av 2011 viser at ca. 125 av 472 mill. kroner kan antas foreldet.

Riksrevisjonen konstaterer at departementet i liten grad har bidratt til å avklare direktoratets rammebetingelser for regnskap og økonomiforvaltning. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at departementet tar stilling til hvilket finansielt rammeverk som skal gjelde for etatens regnskap. Det er departementets ansvar å stille krav til innretning og oppstilling av regnskapet slik at det tilfredsstillt krav til forsvarlig rapportering og styring av bevilgninger i den størrelsesordenen som arbeids- og velferdsetaten forvalter. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har gitt slike retningslinjer.

Riksrevisjonen ber opplyst hvilke forventninger departementet har til utvikling i arbeids- og velferdsetatens regnskap og økonomiforvaltning og hvordan det skal sikres at statens tilgodehavende ikke foreldes. Videre ber Riksrevisjonen opplyst om departementet i påvente av resultater fra ikt-moderniseringen vil iverksette tiltak som kan heve kvaliteten på etatens regnskapsrapportering og sikre bedre styringsinformasjon.

Innberetning av pensjoner og ytelser

Riksrevisjonen har de senere årene påvist feil og svakheter i etatens innberetning av pensjoner og ytelser til ligningsmyndighetene. Revisjonen viser at etaten også for inntektsåret 2011 hadde vesentlige utfordringer med å innberette pensjoner og ytelser korrekt. Nærmere 70 000 pensjonister, og over 15 000 mottakere av andre ytelser, har ikke mottatt korrekt lønns- og trekkoppgave for 2011.

Riksrevisjonen ber om svar på hvordan Arbeidsdepartementet vil legge til rette for – og sikre – at innberetningen av pensjoner og ytelser skal bli korrekt.

4.2.4 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen har pekt på svakheter ved informasjonssikkerhet i arbeids- og velferdsetaten siden etableringen i 2006. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt om å bli holdt orientert om utviklingen på området i Dokument 1. Svakheterne omfatter i hovedsak tilgangskontroller, logging og styringssystem for informasjonssikkerhet. Etaten overholder ikke personopplysningslovens krav, og har fått pålegg fra Datatilsynet om forbedringer.

Arbeidsdepartementet uttalte i forbindelse med behandling av Dokument 1 for budsjettåret 2009 at arbeidet med informasjonssikkerhet i etaten har gitt gode resultater. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at etatens forbedringstiltak foreløpig ikke har gitt ønsket virkning. Etaten erkjenner at den har utfordringer med at tildeling av tilganger er for komplisert, at tilgangskontrollsystemer er mangelfulle, og at oppslag av personinformasjon ikke logges i flere systemer.

Departementet legger til grunn at moderniseringsarbeidet som pågår vil bedre situasjonen. Det er blant annet vist til at en modernisering av etatens ikt skal inkludere helhetlig identitets- og tilgangsstyring basert på virksomhetsroller som en sentral komponent. Det vil imidlertid ta flere år før nye ikt-løsninger vil være innført. Departementet

presiserer at det i mellomtiden er nødvendig med tiltak som reduserer risikoen.

Riksrevisjonen konstaterer at etatens utfordringer ikke bare er knyttet til en eldre systemportefølje, men også til forankring, prioritering og gjennomføring av besluttede tiltak. Riksrevisjonen vil peke på at det vil ta flere år før det kan forventes forbedringer på grunn av ikt-moderniseringen, og ber departementet opplyse om hvilke områder det vil være nødvendig å iverksette tiltak på i mellomtiden.

5 Svar fra Arbeidsdepartementet

Saken har vært forelagt Arbeidsdepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"1. Innledning

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 25. juni om resultatene av revisjonen på Arbeidsdepartementets område i 2011.

2. Statens pensjonskasse

Statens pensjonskasse (SPK) er den største tjenstepensjonsordningen i Norge. Det er om lag 1600 kunder og nesten 1 millioner individuelle medlemmer i pensjonskassen. I 2011 utbetalte SPK ca 20,5 mrd kroner i pensjoner. SPK forvalter også store forsikrings- og erstatningsordninger på vegne av staten i tillegg til boliglansordningen for medlemmer av pensjonskassen.

Som kjent trådte pensjonsreformen i kraft 1. januar 2011. Reformen innebar en relativt omfattende omlegging av offentlige tjenstepensjoner og samordning med pensjonsordninger. Som et ledd i dette har SPK utviklet nye IKT-løsninger. I statsbudsjettet for 2012 understreker departementet at den viktigste utfordringen for SPK er å sikre en god overgang fra IKT-prosjektet Perform til linjeorganisasjonen i SPK.

Formålet med Perform er å bidra til å sikre at brukerne får rett pensjon til rett tid. Prosjektet har vært en av de største IKT-satsinger i offentlig sektor de siste årene. IKT-løsningene er levert innen fristen, innenfor fastsatt kostnadsramme og med planlagt kvalitet og funksjonalitet.

SPK har også gjennomført andre omfattende og kompliserte oppgaver i 2011, som blant annet saksbehandling om likebehandling av enker og enkemenn, samt behandling av erstatningssaker

for psykiske senskader hos personer som har deltatt i internasjonale operasjoner.

Pensjonsreformen har ført til økt informasjonsbehov og økte henvendelser til SPK. Det ligger til SPKs samfunnsansvar å informere om regler og muligheter knyttet til pensjonsfaglige spørsmål. Virksomheten tilbyr også kurs for å veilede kunder og medlemmer i pensjonsspørsmålet.

De aller fleste mål som departementet har satt for SPK i 2011, er nådd. Den daglige driften i Statens pensjonskasse har i all hovedsak vært tilfredsstillende til tross for utvikling og implementering av nye IKT-løsninger. Dette blir også bekreftet av brukere og ansatte i SPK. Resultatene i første del av 2012 viser så langt ytterligere forbedringer.

Det er fortsatt enkelte systemleveranser som skal gjennomføres i løpet av inneværende år. 2013 blir derfor et år der det vil være nødvendig å prioritere konsolidering av daglig drift.

Det er viktig med god kvalitet i pensjonsutbetalingene slik at medlemmene får rett utbetaling til rett tid. I den forbindelse viser jeg til at SPK i 2011 etablerte en internrevisjon for å styrke arbeidet med nettopp intern kontroll. Kompleksitet, omfanget av data og beregninger innebærer imidlertid at feil kan oppstå som følge av feil informasjon fra arbeidsgivere og medlemmer eller saksbehandlingsfeil i SPK.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen i sitt avsluttende revisjonsbrev til SPK ikke har vesentlige merknader til regnskapsavleggelsen for 2011, men at Riksrevisjonen tar opp enkelte forhold vedrørende disposisjonene i regnskapet. Departementet følger dette nærmere opp i den ordinære etatsstyringsdialogen. Jeg kan opplyse at SPK har startet arbeidet med å løse de forholdene Riksrevisjonen har påpekt, men vil samtidig understreke at det vil ta noe tid før dette er fullt ut håndtert.

I statsbudsjettet for 2012 understreker departementet at en sentral utfordring fremover blir å realisere gevinstmuligheter både med hensyn til kostnadseffektiv drift og økt kvalitet på tjenestene. Som ledd i dette arbeider SPK med en strategisk plan som grunnlag for en langsiktig videreutvikling av organisasjonen. Planen skal gjelde ut 2015.

2.1 Internkontroll på pensjonsområdet

2.1.1 Manglende avstemming av utbetalingstransaksjoner mot Arbeids- og velferdsetaten

SPK er i dialog med Arbeids- og velferdsetaten om arbeidet med å håndtere de utestående avstemmingssakene. I den forbindelse opplyses det at en foreløpig teknisk løsning for avstemmingen mot Arbeids- og velferdsetaten skal være på plass i løpet av 3. tertial 2012.

Innen utgangen av 2012 skal SPK gjennomføre et forprosjekt for å kartlegge mulige forbedringstiltak mht kvalitet og effektivitet med sikte på en permanent og helhetlig avstemningsløsning. I dette arbeidet vil det i tillegg til systemtekniske løsninger også sees på arbeidsprosesser, roller og ansvar internt, samt avtaleverket med Arbeids- og velferdsetaten.

En varig løsning vil ikke kunne være på plass i 2012. Dette vil imidlertid følges opp i etatsstyringsdialogen med SPK utover høsten 2012, herunder få avklart når en permanent løsning kan bli produksjonssatt.

2.1.2 Mangler ved regnskapsføring av krav og avskrivninger ved for mye utbetalt pensjon

SPK vil legge til rette for bruttoføring av avskrivninger av for mye utbetalt pensjon og innbetalinger på tidligere avskrivninger. Tidspunktet for gjennomføringen vil avhenge av eventuelle systemmessige utfordringer knyttet til nødvendige tilpasninger i SPKs pensjonssystem.

Jeg vil imidlertid påpeke at bruttoføringen kun vil ha effekt på den interne regnskapsføringen i SPK. Endringen i regnskapsføringen vil ikke få effekt på statsbudsjettet/statsregnskapet siden både avskrivninger og innbetalt beløp på tidligere avskrivninger vil føres på samme kapittel.

Når det gjelder spørsmålet om forholdet til det aktuelle kravet i tildelingsbrevet på 0,5 % avskrivninger, mener jeg at det mest relevante er å måle faktiske og endelige avskrivninger. Vurderingene SPK gjør i disse tilfellene vil følges opp videre i 2012.

2.1.3 Ufullstendig innkreving av refusjoner fra andre tjenestepensjonsordninger

Jeg vil understreke at det er viktig at SPK får refundert korrekt beløp så fort som praktisk mulig fra andre tjenestepensjonsordninger.

Så langt har innkreving av refusjoner fra andre tjenestepensjonsordninger blitt håndtert manuelt. SPK opplyser at dette har vært en lite effektiv ordning. Fra mai 2012 har SPK etablert systemstøtte som skal sikre en mer effektiv innkreving av refusjoner fra andre tjenestepensjonsordninger. SPK utveksler nå data elektronisk med KLP. Dette utgjør 80 % av antall saker. SPK er i ferd med å utarbeide de nødvendige administrative rutiner knyttet til oppfølgingen. Øvrige ordninger vil knyttes opp i den utstrekning de utvikler kompatible systemløsninger.

Dette følges opp i styringsdialogen høsten 2012.

2.1.4 Mangelfull oppbevaring og sikring av grunnlaget for pensjonsutbetalinger

Jeg vil understreke at oppbevaring av grunnlaget for pensjonsutbetalinger skal være i tråd med økonomiregelverkets krav.

SPK opplyser at etablering av løsning for obligatoriske spesifikasjoner ved pensjonsutbetalinger vil bli håndtert i sammenheng med utvikling av en permanent og helhetlig avstemningsløsning mot Arbeids- og velferdsetaten. Dette skal sikre at informasjonen i databasen ikke kan endres etter at regnskapet er avlagt. Arbeidet startes opp 2012 og skal sluttføres i 2013.

2.1.5 Mangelfull styringsinformasjon til oppfølging av saksbehandlingsrestanser

Riksrevisjonens merknad er knyttet til den interne virksomhetsstyringen i SPK og har ikke så langt hatt noen betydning for måloppnåelsen hva gjelder utbetaling til rett tid.

Departementet har i tildelingsbrevet til SPK stilt resultatkrav om at alle pensjoner skal utbetales til rett tid. For nye alderspensjoner og uførepensjoner betyr dette at 100 % av tilfellene skal utbetales første måned etter lønnsopphør etter at nødvendig dokumentasjon foreligger, og medlemmene har søkt om pensjon tre måneder før lønnen stanser. For etterlattepensjoner skal 100 % utbetales tre måneder etter at SPK har mottatt korrekt informasjon.

SPK opplyser at for 2011 var resultatoppnåelsen 99,9 %. Det ble kun rapportert om sju utbetalinger som ikke ble gjort innen tidsfristen. Disse skyldes overgangen fra gammel til ny systemløsning. Det har også så langt i 2012 vært noen få utbetalinger som ikke blitt utbetalt innen fristen.

SPK vil utarbeide interne rutiner for oppfølging av utbetaling til rett tid.

2.2 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen mener at det har tatt lang tid å innføre et styringssystem for informasjonssikkerhet, og ber departementet om å opplyse hvordan det vil følge opp at SPK får etablert et tilfredsstillende styringssystem innen utgangen av 2013.

Innføring av et styringssystem for informasjonssikkerhet er et omfattende arbeid. Dette forsterkes også ved at SPK har utviklet et helt nytt og omfattende IKT-system på pensjonsområdet. SPK har valgt å benytte ISO-standarden for informasjonssikkerhet (ISO 27001) som veiledning og komplettert med elementer for fysisk sikkerhet og personellsikkerhet/HMS. Denne standarden gir tydelige retningslinjer for arbeidet, ivaretar beste praksis på området og legger opp til et sikkerhetsnivå ut over det som kan anses som tilfredsstillende.

Departementet har fulgt opp arbeidet med informasjonssikkerhet i tildelingsbrevet for 2011 og 2012 med rapporteringskrav om fremdrift. Basert på rapportering fra SPK ble følgende tiltak iverksatt i 2011:

- Oppdatert risikovurdering
- Rutiner for månedlige møter med SPKs sikkerhetsråd
- Sikkerhetspolicy ble vedtatt 27.6.2011

SPK er godt i gang med å etablere et helhetlig styringssystem for informasjons-sikkerhet. De forventer å ha et operativt og integrert system for informasjonssikkerhet ved utløpet av 2013. Dette vil følges opp i styringsdialogen med SPK.

3. Arbeids- og velferdsetaten

Det siste NAV-kontoret ble åpnet i 2011, og den fysiske etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen var dermed fullført. Parallelt er det også gjennomført store endringer i innholdet i mange av forvaltningens tjenester og virkemidler, herunder oppfølging av sykmeldte, innføring av kvalifiseringsprogram, arbeidsavklaringspenger og innføring av ny alderspensjon. Samlet sett har omleggingene vært mer krevende for forvaltningen å gjennomføre enn opprinnelig forutsatt, noe som i en periode også førte til et svekket tjenestetilbud sammenlignet med situasjonen før reformen. Det har imidlertid skjedd klare forbedringer, særlig etter 2010 på de fleste områder, og

det er fortsatt behov for betydelige forbedringer på en rekke områder for å kunne nå målsettingene med NAV-reformen.

Jeg registrerer at Riksrevisjonen også for 2011 i hovedsak har undersøkt utviklingen knyttet til ytelsesforvaltningen og regnskaps- og økonomiforvaltningen. Dette er områder der Arbeids- og velferdsetaten de senere årene har arbeidet målrettet og langsiktig med en gradvis forbedring av kvaliteten. Arbeidet med dette har tatt utgangspunkt i strategier og langsiktige planer som er omforent med departementet. Jeg er tilfreds med at Riksrevisjonen i den forbindelse kan konstatere at det har vært en betydelig innsats for å forbedre både regnskapskvaliteten og kvaliteten i ytelsesforvaltningen, og at dette også har ført til forbedringer på flere områder. Jeg har i den forbindelse blant annet merket meg at Riksrevisjonen peker på at pensjonsområdet framstår som godt organisert og at feilmarginene i nye alderspensjoner i 2011 er innenfor de feilnivåene som kan forventes. Jeg er videre tilfreds med at Riksrevisjonen anerkjenner at etatens forbedringsarbeid må være langsiktig.

Dette viser at det systematiske forbedringsarbeidet og tiltakene som er iverksatt, har hatt effekt. Samtidig er jeg oppmerksom på at det fortsatt er behov for ytterlige forbedringer på flere områder, noe som blant annet er reflektert i at Riksrevisjonen også i 2011 har vesentlige merknader til ytelsesforvaltningen, regnskaps- og økonomiforvaltningen og informasjonssikkerheten.

Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av arbeidssøkere, sykmeldte og personer med arbeidsavklaringspenger er bedret gjennom 2011. De siste brukerundersøkelsene viser også at det nå er større tilfredshet med Arbeids- og velferdsetatens tjenester enn det har vært de siste tre årene. Jeg vil likevel trekke fram at det fortsatt er behov for forbedringer i etatens oppfølgingsarbeid. Det er avgjørende for å nå målene med NAV-reformen at forbedringer i kvaliteten i oppfølgingsarbeidet også blir prioritert. Dette er reflektert i Arbeids- og velferdsdirektoratets virksomhetsstrategi "Arbeid først". På denne bakgrunn har departementet i tildelingsbrevet for 2012 bedt direktoratet om å utarbeide en langsiktig plan for å konkretisere hvordan etaten skal forbedre måloppnåelsen i oppfølgingsarbeidet. Dette arbeidet følges tett.

Kompetanse er et vesentlig element for å sikre god kvalitet både i ytelsesforvaltningen og i den

arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Etaten har i reformperioden gjennomført en rekke oppgaveløsnings tiltak som har gitt bedre kvalitet i oppgaveløsningen. Departementet har i tildelingsbrevet for 2012 bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet om å ferdigstille en helhetlig kompetansestrategi. Direktoratet har opplyst at det tas sikte på å ferdigstille strategien i 2. halvdel av 2012. Etaten er blant annet kommet godt i gang med et langsiktig arbeid med å styrke arbeidsmarkedskompetansen og ferdigheter i veiledning og samhandling med brukerne. Departementet vil ha tett dialog med direktoratet om utformingen av kompetansestrategien.

I februar 2012 la regjeringen frem Meld. St. 13 (2011-2012) *Utdanning for velferd. Samspill i praksis*. Her ble det understreket at NAV-reformen stiller nye kompetansekrav til medarbeiderne. Det skal legges vekt på å styrke grunnutdanningen og tverrprofesjonelt samarbeid. Departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet vil delta aktivt i oppfølgingen og konkretiseringen av tiltakene som er foreslått i meldingen.

Selv om Arbeids- og velferdsetaten har hatt en positiv utvikling, er det fortsatt behov for forbedringer innen både ytelsesforvaltningen, regnskaps- og økonomiforvaltningen og oppfølgingsarbeidet. Som nevnt i mitt svar til Dokument 1 (2011-2012), er det nødvendig å balansere oppgaver knyttet til ytelsesforvaltningen og regnskaps- og økonomiforvaltningen opp mot andre store oppgaver, ikke minst på oppfølgingsområdet. Også i Prop. 1 S (2011-2012) understreket departementet følgelig at det fortsatt vil arbeides for en videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen slik at brukerne får de ytelser, tjenester og tiltak som de har behov for så raskt og effektivt som mulig.

I arbeids- og sosialkomiteens innstilling til budsjettet for 2012 framgikk følgende: *"Komiteen er inneforstått med at arbeids- og velferdsforvaltningens størrelse og kompleksitet tilsier at planer og tiltak for den videre utviklingen må ha et langsiktig og helhetlig perspektiv."* Innenfor denne rammen vil det bli lagt vekt på å balansere hensynet til kvalitet og kvantitet, konsolidering og utvikling både i den arbeidsrettede oppfølgingen og ytelsesforvaltningen.

Med det brede spekteret av oppgaver som Arbeids- og velferdsetaten har, vil det bli lagt til grunn at forbedringer vil oppnås gradvis, jf. Innst. 15 S (2011-2012). Dette må også ses i lys

av at mye av forbedringen vil være basert på IKT-moderniseringen som vil ta flere år.

Nedenfor følger konkrete merknader til Riksrevisjonens omtale.

3.1 Forvaltning av ytelser i etatens fylkeslinje

Riksrevisjonen har revidert ytelsene sykepenger, arbeidsavklaringspenger og foreldrepenger som ligger under etatens fylkeslinje. Riksrevisjonen peker på at det er utfordringer med kvalitet i saksbehandlingen av disse ytelsene. Dette fører til for mange feil i saksbehandlingen for enkelte ytelser med mulige konsekvenser for etatens brukere.

For i større grad å kunne gi kvantitative og representative anslag for omfanget av feil, bruker Riksrevisjonen tilfeldige utvalg i arbeidet med kontroll av enkeltsaker på de respektive sakfeltene. Dette er positivt, og det er tilfredsstillende at det også presenteres tall for hvilke konsekvenser feilene har for utbetaling av ytelsene. Selv om det fortsatt avdekkes saksbehandlingsfeil i en betydelig andel av de undersøkte sakene, utgjør omfanget av feil i utbetalingene likevel en begrenset andel av de totale utbetalingene. For arbeidsavklaringspenger utgjorde feilene i de undersøkte sakene 1,2 % av samlet utbetalt beløp i de kontrollerte sakene, mens tilsvarende tall var 2,3 % for sykepenger, 0,45 % for foreldrepenger. I tillegg har de funnet feil i 0,55 % av samlet utbetalt beløp i de kontrollerte sakene på pensjonsområdet.

Riksrevisjonen skriver at en stor andel av sakene fortsatt har feil og mangler, og at omfanget av feil i utbetalinger er betydelig og overstiger et akseptabelt nivå. Jeg er enig i at andelen saker med avdekkede feil fortsatt er for stor. Med det store antall vedtak som fattes i løpet av året, er det imidlertid urealistisk å forvente at det ikke vil være feil i saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten. Videre er det nødvendig at etaten arbeider målrettet med en kvalitetsforbedring der man innenfor gitte rammer finner en balanse mellom saksbehandlingstid og et kontrollnivå som gir trygghet for at vesentlige feil og mangler forebygges og avdekkes.

Etter min vurdering gir etatens kontrollstrategi et godt grunnlag for å utvikle god kvalitet samtidig som etaten opprettholder høy produksjon slik at brukerne også får en rask behandling av sine saker og forespørsler.

I arbeidet med å forbedre kvaliteten i saksbehandlingen er det fem elementer som vil være særlig sentrale:

- Videreutvikle nøkkelkontrollene for å forebygge og avdekke flest mulig feil
- Utvikle etatens kvalitetssystem for å etablere prosesser og rutiner basert på god praksis
- Innføre kvalitetsmålinger på utvalgte ytelsesområder for å følge effekten av forbedringsarbeidet og skape gode læringssløyfer og kontinuerlig forbedring
- Gjennomføre kompetansetiltak som er nødvendig for korrekt saksbehandling
- Utvikle og innføre moderniserte IKT-løsninger som understøtter saksbehandlingen

Innenfor alle disse områdene er det nå laget planer og strategier som følges opp jevnlig overfor etaten. IKT-moderniseringen har et tidsperspektiv frem mot 2018 og må forventes å gi effekt etter hvert som nye systemløsninger utvikles og tas i bruk. Etatens kompetansestrategi konkretiserer kompetansebehovet og gir klare føringer for hvordan etaten fremover skal arbeide målrettet med kompetansehevende tiltak. Nøkkelkontrollene revurderes og oppdateres jevnlig, herunder om innretning og plassering av nøkkelkontrollene er hensiktsmessig, om omfanget er tilstrekkelig og om gjennomføring og etterlevelse har tilstrekkelig kvalitet.

Som Riksrevisjonen også peker på, er det de siste årene iverksatt en rekke tiltak for å bedre kvaliteten innen ytelsesområdet. Tiltakene har hatt effekt, men det gjenstår fortsatt arbeid med å skape ytterligere forbedringer. Riksrevisjonen ber nå departementet opplyse om hvilket omfang av feil det vurderer som akseptabelt i ytelsesforvaltningen fram til etatens utviklingstiltak kan gi resultater.

Arbeidet med å utvikle et system som gjør det mulig å måle og rapportere status og utvikling i kvaliteten i ytelsesforvaltningen fortsetter samtidig som saksbehandlingsstandarder og kvalitetsmålinger innføres på flere vesentlige stønadsområder. Dette er viktige og nødvendige tiltak for å følge kvalitetsutviklingen fremover. Systemet vil kunne gjøre det mulig å følge kvalitetsutviklingen etter hvert som planlagte tiltak gjennomføres og gir effekt.

Spørsmålet om hvilket omfang av feil som kan aksepteres, er imidlertid sammensatt og komplisert. På den ene siden er det et mål at alle brukere

skal få rett ytelse, mens det på den andre siden må tas hensyn til at kontrollnivået skal tilpasses risiko- og vesentlighetsbetraktninger når etaten forvalter sine administrative ressurser. Hva som er akseptable feilandeler vil dessuten måtte vurderes både i forhold til feil i selve utbetalingen og feil ved ulike sider av selve saksbehandlingen. Etter min vurdering er eksempelvis feil med en ikke ubetydelig konsekvens for utbetalingen mer vesentlig enn saksbehandlingsfeil med små eller ingen direkte konsekvenser for utbetalingene. I tillegg vil det være hensiktsmessig å vurdere stønadsområder som medfører akkumulerte feilutbetalinger noe annerledes risikomessig enn stønadsområder som i det vesentlige representerer engangsutbetalinger. Videre må det i vesentlighetsvurderingene tas hensyn til type feil, konsekvensene av feil og tidsbruken knyttet til behandling og kontroll av sakene. En del feil oppstår også som følge av at etaten har mottatt feil informasjon fra brukeren, enten bevisst eller ubevisst, og det kan være vanskelig og ressurskrevende for etaten å avdekke dette.

Departementet er i dialog med direktoratet om utviklingen av løpende kvalitetsmålinger innenfor sentrale stønadsområder. Denne dialogen er både knyttet til erfaringene så langt med målingene innenfor pensjonsområdet og hvordan målingene metodisk kan gi valide resultater som kan benyttes aktivt i styringsdialogen for å vurdere effekten av forbedringsarbeidet. Etter min vurdering er det ikke hensiktsmessig å fastsette konkrete mål for akseptable feilandeler for den enkelte ytelse før en har kvalitetssikret at målingene gir valide resultater.

3.2 Pensjoner

Riksrevisjonen ber departementet opplyse om hvordan det vil bli lagt til rette for forbedringer på pensjonsområdet, spesielt når det gjelder saker med utenlandstilsnitt og når det gjelder inntektskontroller.

Riksrevisjonen skriver at Arbeids- og velferdsetaten har redusert de betydelige utfordringene som etaten stod overfor på pensjonsområdet etter innføringen av nytt saksbehandlingssystem desember 2008. Riksrevisjonen skriver videre at området nå fremstår som godt organisert, og revisjonen viser at feil i nye alderspensjoner i 2011 er innenfor de feilnivåene som kan forventes.

Som Riksrevisjonen er kjent med, arbeider Arbeids- og velferdsetaten med et kvalitetssystem på pensjonsområdet. Som ledd i dette, er det

gjennomført stikkprøvemålinger på manuelle og automatiske førstegangsvedtak om alderspensjon. Målingene tyder på at kvalitetsforbedringer har funnet sted, men det gjenstår en del justeringer i metodikk før det kan rapporteres sikre resultatdata.

3.2.1 Utlandstilsnitt

Riksrevisjonen har de senere årene påpekt at det er utfordringer i saker med utenlandstilsnitt når det gjelder systemstøtte og kompetanse. Både departementet og Arbeids- og velferdsetaten har over lengre tid hatt stor oppmerksomhet på etatens forvaltning av utlandsområdet. De siste årene har det vært gjennomført en rekke tiltak. Det har ført til forbedringer på flere områder, men tiltakene har så langt ikke hatt tilstrekkelig effekt på alle områder. Utlandsområdet er et komplekst saksfelt, og det har ikke vært tilstrekkelig systemstøtte for saksbehandlingen. I tillegg krever saksbehandlingen spesialisert kompetanse. Disse forholdene i kombinasjon med økende saksmengde som følge av økt mobilitet over landegrensene og høy arbeidsinnvandring, har gitt særlige utfordringer når det gjelder kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet.

I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2012 har departementet presisert at internasjonale forpliktelser for medlemmer i utlandet skal ivaretas som en integrert del av ytelsesforvaltningen og arbeidet med å redusere saksbehandlingstider skal prioriteres.

Departementet har bedt direktoratet om en redegjørelse om situasjonen ved NAV Internasjonalt. I brev av 30. mars 2012 redegjorde direktoratet for utfordringene, resultatoppnåelse og kvalitet, iverksatte tiltak og strategiske valg og prioriteringer for NAV Internasjonalt i 2012.

Direktoratet har fått bedre oversikt over kvaliteten i oppgaveløsningen i NAV Internasjonalt. Dette har gitt et bedre grunnlag for forbedringer. Det er videre gjennomført endringer i saksflyten for uføresaker, deler av systemstøtten er oppgradert, det er iverksatt bedre samhandling med andre etater, og retningslinjer og rundskriv er oppdatert.

Som nevnt i mitt svarbrev til Dokument 1 (2011-2012) er en av årsakene til at det er en høyere feilandel i saker med utenlandstilsnitt at regelverket her er særlig komplisert, ikke minst som følge av reglene i EØS-avtalen. Dette framgår også av NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon*. *Den norske modellens framtid* og NOU 2011:14

Bedre integrering. Blant annet på denne bakgrunn har departementet nedsatt en arbeidsgruppe som skal se på reglene for medlemskap i folketrygden og eksport av ytelser.

Jeg vil fortsette å følge utlandsområdet fremover.

3.2.2 Inntektskontroller

Riksrevisjonen skriver at Arbeids- og velferdsdirektoratet besluttet å senke kontrollnivået for inntektsåret 2010 på grunn av ressursituasjonen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at kontrollen for inntektsåret 2011 pågår, samt at høstkontrollen for 2012 skal gjennomføres som planlagt. For å sikre bedre gjennomføring og oppfølging vil styringsenhetene ha enda tettere samarbeid ved gjennomføring av kontrollene, noe som må antas å bidra til og avdekke og rette opp eventuelle avvik så raskt som mulig.

3.3 Regnskap og økonomiforvaltning

Riksrevisjonen ber departementet opplyse hvilke forventninger det har til utviklingen i Arbeids- og velferdsetatens regnskaps- og økonomiforvaltning, og hvordan det skal sikres at statens tilgodehavende ikke foreldes. Videre ber Riksrevisjonen opplyst om departementet i påvente av resultater fra IKT-moderniseringen vil iverksette tiltak som kan heve kvaliteten på etatens regnskapsrapportering og sikre bedre styringsinformasjon.

Riksrevisjonen skriver at departementet i liten grad har bidratt til å avklare direktoratets rammebetingelser for regnskaps- og økonomiforvaltning. Jeg er ikke enig i dette.

Det har vært rettet en betydelig oppmerksomhet mot regnskaps- og økonomiforvaltningsområdet, og etatens utfordringer er blitt drøftet jevnlig i den formelle styringsdialogen og gjennom egne fagmøter med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det har vært viktig å få etablert en langsiktig plan for å følge opp og løse de utfordringer som etaten har stått overfor på økonomi- og regnskapsområdet. I tildelingsbrevet for 2011 ble etaten derfor gitt i oppdrag å utarbeide en langsiktig plan der etatens videre arbeid med å sikre en effektiv og kvalitativt god regnskaps- og økonomiforvaltning skulle konkretiseres. Dette arbeidet har også blitt fulgt opp i den formelle styringsdialogen og i den løpende dialogen med direktoratet.

Etter min vurdering er dette reflektert ved at Riksrevisjonen påpeker at det har vært en betydelig innsats på området og at det har ført til kvali-

tetsforbedringer på regnskaps- og økonomiforvaltningsområdet. Denne positive utviklingen bidrar til at Riksrevisjonen kan bekrefte at etatens regnskap er uten vesentlige feil og mangler.

I planen har direktoratet beskrevet et klart mål bilde og blant annet klarlagt hva som er handlingsrommet for forbedring innenfor rammen av dagens IKT-system og hvordan ytterligere forbedringer skal utvikles og implementeres i forbindelse med det forstående moderniseringsarbeidet. Planen er konkretisert med en aktivitetsplan med tiltak som skal gjennomføres i 2011/2012.

I henhold til aktivitetsplanen vil direktoratet arbeide videre med regnskapskvaliteten gjennom et prosjekt som har som formål å avstemme regnskapet. Det arbeides også med å etablere ensartede arbeidsprosesser og standardmateriell på økonomiområdet, samt utvikling og implementering av kvalitetskontroller. Direktoratet har informert departementet om at det er igangsatt et prosjekt for innføring av ny standard kontoplan. Det videre arbeidet med sentralisering av stønadsregnskapet vil skje gjennom moderniseringsarbeidet. Etaten utreder også et opplegg for en tilrettelegging for periodiseringsprinsippet og for de anbefalte statlige regnskapsstandardene. Etaten arbeider også med videreutvikling av regnskapspresentasjonen/årsmeldingen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet redegjorde for status for arbeidet på regnskaps- og økonomiforvaltningsområdet på særmeeting 14. mai 2012. Direktoratet viste da til at de var i rute med tiltakene i henhold til aktivitetsplanen. Gjennomføringen av planlagte aktiviteter vil følges nøye opp gjennom styringsdialogen med direktoratet.

Selv om det har skjedd betydelige kvalitetsforbedringer på regnskaps- og økonomiområdet de siste årene, er jeg enig i at etaten fortsatt står overfor en rekke utfordringer. Arbeids- og velferdsetaten forvalter et stort transaksjonsvolum som er avhengig av automatiserte IKT-løsninger for effektiv drift. En betydelig del av de utfordringene etaten står overfor, vil være vanskelig å løse med dagens IKT-systemer. Disse systemene ble i hovedsak laget for å løse faglige oppgaver i de tidligere etatene, og tar ikke hensyn til de prosess- og informasjonsbehov som Arbeids- og velferdsetaten har. En del av dagens avstemmingsproblematikk viser nettopp dette.

For å kompensere for manglende automatiserte løsninger må etaten bruke betydelige

personellressurser for å gjennomføre manuelle avstemminger. Manuelle avstemminger gir økt risiko for feil sammenlignet med automatiserte løsninger. Det vil være nødvendig å vurdere omfanget av kompenserende tiltak på områder som senere vil løses gjennom IKT-moderniseringen. I slike tilfeller vil både den ressursmessige kapasiteten, mottakskapasiteten og endringskapasiteten i etaten vurderes.

Det er departementets ambisjon at Arbeids- og velferdsetaten på sikt skal etterleve kravene i økonomiregelverket. Enkelte av disse kravene vil først kunne etterleves fullt ut i forbindelse med det igangsatte programmet for modernisering av IKT i etaten. I planene for moderniseringsarbeidet er etterlevelse av økonomireglementet ført opp som absolutte krav, og økonomiforvaltningen er involvert i alle relevante prosesser knyttet til moderniseringsprosjektet. For å sikre en planmessig og gradvis implementering av økonomiregverkets krav går departementet sammen med direktoratet systematisk gjennom etatens styringssystemer sett opp mot bestemmelsene for økonomistyring i staten.

For å avklare rammebetingelsene for regnskaps- og økonomiforvaltningen, vil departementet ha en tett dialog med direktoratet om hvordan innføring av ulike tiltak kan bedre informasjons- og styringsverdien i etatens regnskap, herunder tiltak som innføring av periodiseringsprinsippet som regnskapsprinsipp for etatens virksomhetsregnskap, og for de anbefalte statlige regnskapsstandardene.

Det videre arbeidet med kvalitetsforbedringer på området vil følges tett opp gjennom styringsdialogen og krav i tildelingsbrevet for 2013.

3.3.1 Ytelser til revurdering

Riksrevisjonen påpeker at Arbeids- og velferdsetaten har en betydelig beholdning av saker til vurdering med mulig vedtak om tilbakekreving eller saker der det er utbetalt for lite (ytelser til revurdering). I tildelingsbrevet for 2012 ble direktoratet bedt om å fortsette det målrettede arbeidet med å bedre forvaltningen av ytelser til revurdering, herunder tilstrebe en mer effektiv og enhetlig saksbehandling, redusere restanser slik at tap som følge av foreldelse reduseres, samt en mer effektiv innkreving av saker som er oversendt til NAV Innkreving.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt stor oppmerksomhet rettet mot feilutbetalingsområdet og

har gjennom møter og dokumenter informert departementet om status og ytterligere tiltak. Direktoratet har arbeidet etter en handlingsplan for håndtering av ytelser til revurdering. Planen har hatt som formål å gi grunnlag for å forbedre forvaltningen av feilutbetalingsområdet, både med hensyn til rutiner, arbeidsprosesser, kvalitet, IKT, statistikk/styringsdata og restanser. Direktoratet har satt egne mål for arbeidet, herunder tidlig identifisering av ytelser, prioritering av saker med store beløp, unngå foreldelse, samt at beholdningen av saker ikke skal overstige seks måneders produksjon innen 2014.

På sær møtet 14. mai 2012 informerte direktoratet om at de fleste aktivitetene i planen nå er gjennomført eller vil bli gjennomført innen kort tid. Det planlegges å fase ut handlingsplanen og iverksette tiltak i linjen for å sikre måloppnåelsen på området.

Direktoratet har informert om at de nå har bedre oversikt over hva som er utfordringene på området og relevante tiltak for å løse disse.

Produksjonen har jevnt over økt, både mht til vedtak om redusert stønad, tilbakekrevingsvedtak og føring ut av observasjonskontoene. Saker med store beløp har vært prioritert slik at beløp sendt til innkreving har økt. For enkelte tiltak som skal effektivisere saksbehandlingen, vil det imidlertid ta noe ta noe tid før disse vil gi full effekt. Dette gjelder blant annet automatisert løsning for tilbakekreving av pensjon som ble iverksatt høsten 2011. Ytelser til revurdering inngår også i prosjektet for kvalitetssystem i Arbeids- og velferdsetaten, og er ett av flere områder hvor det skal etableres en kvalitetsstandard for saksbehandlingen.

En utfordring er at antall restanser har fortsatt å øke ettersom inngangen av saker også har økt. Dette skyldes blant annet at etaten gjennom mer effektive kontroller avdekker flere saker til revurdering, noe som isolert sett må anses som positivt. I 2011 ble det tilført økte ressurser for å styrke arbeidet med trygdesvindel og feilutbetalinger. På sikt er det videre grunn til å forvente at den økte innsatsen rettet inn mot bedre intern kontroll vil medføre en reduksjon i inngangen av slike saker.

En betydelig del av feilutbetalingssakene er saker med små beløp. I Prop. 118 L (2011-2012) foreslo Arbeidsdepartementet å heve terskelverdiene for tilbakekreving av feilutbetalt beløp fra et halvt til

fire ganger rettsgebyret (fra 430 til 3440 kr). Forslaget er begrunnet med at Arbeids- og velferdsetaten har store restanser på tilbakekrevingsområdet, og kostnadene ved å behandle tilbakekrevings saker som dreier seg om mindre beløp, er større enn beløpene som skal tilbakebetales. En slik endring vil frigjøre kapasitet til å behandle saker som omfatter større beløp raskere. Innkrevde beløp vil som følge av dette øke. I Innst. 396 L (2011-2012) har arbeids- og sosialkomiteen enstemmig gått inn for forslaget. Stortinget vil behandle innstillingen høsten 2012.

Riksrevisjonen viser også til at det er utfordringer med hensyn til regnskapsføringen av ytelser til revurdering, der årsregnskapet ikke gir et korrekt bilde av revurderte ytelser. Det vises til at det ikke er opprettet balansekonto for Arena-utgifter, det er dobbeltføringer i balansen, samt manglende ensartede rutiner for regnskapsføring og etterlevelse av etablerte rutiner.

I styringsdialogen er departementet orientert om at direktoratet jobber videre med presentasjonen av ytelser til revurdering. Det skal bl.a. legges mer analysearbeid til grunn for presentasjonen. Det er tatt i bruk flere observasjonskonti for å presentere revurderte ytelser på en mest mulig ensartet måte. Også her er direktoratet avhengig av systemmessige tilpasninger for å få en ensartet fremstilling av alle ytelsene, og forbedringer må sees i sammenheng med IKT-moderniseringsarbeidet i etaten. Direktoratet viser til at dobbeltføringer i regnskapet skyldes stor grad av manuell håndtering, og det pågår et arbeid for å sikre at perioden med dobbeltføringer blir så kort som mulig. Nye systemløsninger vil redusere omfanget av dette.

Etter dialog mellom departementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Direktoratet for økonomistyring, har departementet blitt forelagt og vurdert et forslag om nye regnskapsføringsprinsipper for revurderte ytelser i påvente av tilbakekrevingsvedtak og etter at tilbakekrevingsvedtak er fattet. Forslaget vil gi et regnskap som er mer i tråd med økonomireglementet i staten, samtidig som regnskapet vil gi etaten mer informasjon på revurderingsområdet. Jeg mener den planlagte omleggingen vil ivareta alle relevante hensyn, og det er nå en videre dialog med direktoratet om iverksettelse av endringene.

Jeg vil fortsatt ha fokus på det videre arbeidet med ytelser til revurdering, og det legges til grunn at Arbeids- og velferdsetaten vil ha dette

som et prioritert område og fortsette sitt målrettede arbeid for å forbedre situasjonen.

3.3.3 Innberetning av pensjoner og ytelser

Riksrevisjonen skriver at nærmere 70 000 pensjonister ikke har mottatt korrekt lønns- og trekkoppgave for 2011. Videre er etterbetalinger av ytelser fra tidligere år ikke korrekt spesifisert på lønns- og trekkoppgaver slik at inntekter kan bli lignet på feil år. Riksrevisjonens analyser viser at dette kan gjelde 15 000 mottakere av ytelser. Riksrevisjonen ber om svar på hvordan departementet vil legge til rette for og sikre at innberetningen av pensjoner og ytelser blir korrekt.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er svært uheldig at lønns- og trekkoppgavene inneholdt feil. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at de berørte personene og skattemyndighetene ble informert raskt etter at feilen var oppdaget. Arbeids- og velferdsdirektoratet går også gjennom sine rutiner for å sikre at denne typen feil ikke oppstår på nytt, verken for pensjonister eller mottakere av andre ytelser.

3.4 Informasjonssikkerhet

Riksrevisjonen peker på at det vil ta flere år før det kan forventes forbedringer på grunn av IKT-moderniseringen, og ber departementet opplyse om hvilke områder det vil være nødvendig å iverksette tiltak på i mellomtiden.

Arbeids- og velferdsdirektoratet startet i 2011 et stort IKT-moderniseringsprogram som skal fornye resterende ytelsesområder som fortsatt benytter Infotrygd. IKT-programmet skal etter planen vare i seks år og skal fordeles på tre hovedprosjekter, jf. departementets administrative svar til Riksrevisjonen datert 11.5.2012. I den nye løsningen er tilfredsstillende av krav i økonomireglementet og personopplysningsloven definert som absolutte krav. Overordnet design av nye løsninger på informasjonssikkerhetsområdet er i arbeid. Disse vil bl.a. inneholde nye løsninger for administrasjon av tilgangskontroller basert på kombinasjon av virksomhetsroller og geografisk tilhørighet. Jeg legger til grunn at disse nye løsningene vil gi tilfredsstillende informasjonssikkerhet på nye fagområder etter hvert som de legges over.

I tildelingsbrevet for 2012 til Arbeids- og velferdsdirektoratet er det presisert at sikkerheten knyttet til personopplysninger skal ivaretas i nye IKT-systemer for etaten, og at det er nødvendig at

etaten i mellomtiden gjennomfører risikoreduserende tiltak når det gjelder informasjonssikkerhet.

Frem til IKT-moderniseringen er fullført vil direktoratet arbeide med å videreutvikle styrings-systemet og dokumentasjonen på informasjonssikkerhetsområdet for å sikre økt etterlevelse. Av konkrete aktiviteter kan nevnes:

Etablering av kontrollrutiner for oppfølging av logging i Arena, Gosys, Pesys, Bisys og Infotrygd Ferdigstille overordnet beredskapsplan og støtte til delplaner i direktoratet

Gjennomføring av kontrollbesøk til utvalgte enheter

Egenkontrollen 2012

Oppfølging av hendelser i avvikssystemet

Sikkerhetskonferanse for sikkerhetskoordinatorer lokalt

Forbedre informasjon om roller og tilganger for å sikre at vurdering av tjenstlig behov blir gjort på best mulig grunnlag

Etatens arbeid med informasjonssikkerhet følges opp i egne møter og i styringsdialogen for å sikre at arbeidet gis tilstrekkelig prioritet sett i relasjon til andre store oppgaver for etaten. Det er viktig å finne en balanse mellom tilgang til systemer og data for å sikre en effektiv oppgaveløsning, og personopplysningslovens krav til begrensninger i den samme tilgangen. Jeg vil ha særskilt oppmerksomhet på oppfølging av arbeidet med å etablere en akseptabel tilgangskontroll som samtidig sikrer nødvendig tilgang for oppgaveutførelsen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil til enhver tid måtte vurdere risikoreduserende tiltak på informasjonssikkerhetsområdet opp mot kostnadene av tiltakene og tiltakenes forventede virkningstid. Tiltak i systemløsninger som er planlagt utfaset og som krever store ressurser, vil derfor kunne bli nedprioritert. Jeg vil fortsatt følge direktoratets arbeid med IKT-moderniseringen, herunder hvordan informasjonssikkerheten blir håndtert."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt syv revisjonsbrev uten merknad, og to revisjonsbrev med merknad til arbeids- og velferdsetaten og Statens pensjonskasse (SPK).

6.1 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.1.1 Statens pensjonskasse

Riksrevisjonen finner svakhetene i SPKs internkontroll på pensjonsområdet kritikkverdig. Svakheter gjelder avstemming av utbetalings-transaksjoner, regnskapsføring av for mye utbetalt pensjon, refusjoner fra andre tjenstepensjonsordninger, oppbevaring av grunnlag for pensjonsutbetalinger og styringsinformasjon om saksbehandlingsrestanser. God og effektiv internkontroll forebygger styringssvikt, feil og mangler, og bidrar til at ressursene brukes på best mulig måte for å nå hovedmålet om rett pensjon til rett tid. Riksrevisjonen merker seg de tiltakene SPK iverksetter for å styrke internkontrollen, og at departementet vil følge opp blant annet gjennom etatsstyringsmøter.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt er svakheter ved informasjonssikkerheten. SPK har ca. én million medlemmer, og forvalter viktig informasjon om disse. Dette stiller høye krav til informasjonssikkerhet. SPK fikk for budsjettåret 2009 kritikk for vesentlige svakheter på dette området. Riksrevisjonen merker seg at SPK er i ferd med å etablere et helhetlig styringssystem for informasjonssikkerhet. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet følger opp at forutsetningene for god informasjonssikkerhet som forventet er på plass i løpet av 2013.

6.1.2 Arbeids- og velferdsetaten

Riksrevisjonen ser alvorlig på at arbeids- og velferdsetaten siden etableringen i 2006, har fått vesentlige merknader knyttet til kvaliteten på behandlingen av ulike ytelser etter folketrygdloven. I tillegg kunne heller ikke Riksrevisjonen bekrefte at etatens regnskaper for 2008 og 2009 ikke var uten vesentlige feil og mangler. Arbeids- og velferdsetaten har 2,8 millioner brukere på landsbasis og forvalter om lag 330 milliarder kroner (2011) fordelt på mer enn 50 ulike ytelser og pensjoner i folketrygden.

Revisjonen i 2011 viser at det fremdeles er utfordringer med saksbehandlingskvalitet. Riksrevisjonen ser alvorlig på omfanget av feil og understreker at selv små feil kan ha stor betydning for den enkelte bruker. Saksbehandlingskvalitet påvirker også kvaliteten på de underliggende transaksjonene til regnskapet. Arbeids- og velferdsetaten har også utfordringer med regnskaps- og økonomiforvaltningen og informasjonssikkerheten. Etaten arbeider systematisk

med forbedringer, og tiltakene har effekt over tid. Riksrevisjonen er enig med Arbeidsdepartementet i at det må arbeides langsiktig, men understreker nødvendigheten av forbedringer på kort sikt.

Ytelser etter folketrygdloven som behandles i etatens fylkeslinje

Riksrevisjonen er kritisk til at det er et uakseptabelt nivå av feil i saksbehandlingen av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og foreldre-penger. Det er alvorlig at iverksatte tiltak og forbedring av internkontrollen ikke reduserer feilratene til et akseptabelt nivå. Det er derfor viktig at etaten prioriterer å få etablert et kvalitets-system med klare mål på dette området.

Riksrevisjonen merker seg at målet er å finne en hensiktsmessig balanse mellom saksbehandlings-tid og et akseptabelt kontrollnivå. Ikt-moderni-seringen, ny kompetansestrategi og jevnlig oppdatering av nøkkelkontrollene må føre til forbedringer, og Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet har en aktiv rolle i dette arbeidet.

Pensjoner

Arbeids- og velferdsetaten har redusert de betyde-lige utfordringene som oppstod ved innføring av nytt saksbehandlingssystem i 2008, og etaten arbeider med et kvalitetssystem på pensjons-området. Det er imidlertid kritikkverdig at Arbeids-departementet ikke har tydelige forventninger og gir konkrete føringer for et slikt kvalitetssystem. Departementet har for eksempel ikke definert hvilket omfang av feil som kan aksepteres, og har ikke satt kvalitetsindikatorer for den enkelte pensjonstype.

Riksrevisjonen har vært kritisk til kvaliteten i saksbehandlingen av utenlandssaker over flere år, og ser alvorlig på at iverksatte tiltak for pensjoner med utenlandstilsnitt ikke fører til bedre kvalitet i behandlingen. Det er positivt at Arbeids- og velferdsdirektoratet nå har bedre oversikt over kvaliteten i oppgaveløsingen i NAV Internasjonalt. Det er imidlertid kritikkverdig at arbeidet med forbedringer ikke har kommet lenger, også når det gjelder utenlandsområdet som helhet.

Inntektskontrollen er et effektivt kontrolltiltak som skal sikre at inntektsavhengige ytelser blir beregnet og utbetalt korrekt. Kontrollen er derfor viktig for tilliten til folketrygden. Det er alvorlig at Arbeids- og velferdsdirektoratet på grunn av ressursituasjonen ikke har vært i stand til å gjennomføre inntektskontroll for inntektsåret

2010 som forutsatt. Manglende oppfølging av inntektsavvik får konsekvenser, både for pensjonisten og for etatens mulighet til å kreve feilutbetalt beløp tilbake. Riksrevisjonen merker seg at inntektskontrollene for 2011 pågår, og at kontrollen for 2012 skal gjennomføres som planlagt.

Regnskap og økonomiforvaltning

Riksrevisjonen er kritisk til at arbeids- og velferdsetaten ikke har en enhetlig og effektiv saksbehandling av saker som kan være feil-utbetalinger. Utfordringene med kvalitet i saks-behandlingen av pensjoner og ytelser fører til at etaten har et stort omfang av slike saker. Det er betydelige restanser på området, og berørte brukere kan få store tilbakebetalingskrav lenge etter at feilutbetalingen ble identifisert. Videre har mange krav blitt foreldet og tapt for staten. Riks-revisjonen tar til etterretning det framlagte lov-forslaget om å heve beløpsgrensen for feil-utbetalinger som skal kreves tilbake.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at etaten også har betydelige utfordringer med regnskapsføringen av mulige feilutbetalinger. Etter at Riksrevisjonen påpekte vesentlige feil og mangler i 2010, har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt disse utfordringene mer oppmerksomhet. Revisjonen i 2011 viser imidlertid at direktoratet mangler relevant og god styringsinformasjon, og at det fremdeles er vesentlige utfordringer med saks-behandling, restanser og regnskapsføring. Riks-revisjonen merker seg departementets vurdering om at direktoratet nå har bedre oversikt over utfordringene og iverksetter relevante tiltak, men understreker viktigheten av at departementet legger til rette for at forbedringsarbeidet blir prioritert.

Riksrevisjonen ser svært alvorlig på at 70 000 pensjonister ikke mottok korrekt lønns- og trekkoppgave for 2011. Feil og svakheter i inn-beretning av pensjoner til skatteetaten har blitt tatt opp over flere år.

Å få til en effektiv økonomiforvaltning og hensikts-messig regnskapsrapportering for nye virksom-heter forutsetter at overordnet departement avklarer det finansielle rammeverket når det etableres.

Riksrevisjonen er, med utgangspunkt i merknader til arbeids- og velferdsetatens regnskap og disposisjoner de siste årene, kritisk til at det har tatt lang tid å få på plass en langsiktig plan for

arbeidet med å forbedre regnskaps- og økonomiforvaltningen. Det er fremdeles betydelige utfordringer på dette området. Revisjonen i 2011 viser at Arbeidsdepartementet gir arbeids- og velferdsetatens regnskaps- og økonomiforvaltning mer oppmerksomhet enn tidligere. Riksrevisjonen konstaterer imidlertid at departementet ikke har gitt konkrete føringer i den formelle styringsdialogen utover å slutte seg til etatens eget arbeid. Direktoratet har med betydelig innsats både oppnådd kvalitetsforbedringer og belyst flere problemstillinger som trenger avklaring. Riksrevisjonen har ikke vesentlige merknader til arbeids- og velferdsetatens regnskap for 2011, men understreker betydningen av at departementet tar en aktiv rolle i den videre utviklingen.

Informasjonssikkerhet

Det er kritikkverdig at arbeids- og velferdsetatens informasjonssikkerhet fortsatt er preget av vesentlige mangler. Riksrevisjonen og Data-tilsynet har tatt forholdene opp over flere år. Flere grunnleggende forutsetninger for god sikkerhet er ennå ikke på plass.

Det vil ta flere år før det kan forventes forbedringer som følge av ikt-moderniseringen i etaten. Riksrevisjonen merker seg at det fram til at denne er fullført vil bli arbeidet videre med å utvikle styringssystemet og dokumentasjonen innen informasjonssikkerhet for å sikre økt etterlevelse. Riksrevisjonen vil følge opp de konkrete aktivitetene som skal gjennomføres.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er rapportert særskilt om Arbeidsdepartementets manglende avklaring av Arbeids- og velferdsdirektoratets rammebetingelser for regnskap og økonomiforvaltning, og at arbeids- og velferdsetaten fortsatt ikke har oppnådd en tilfredsstillende informasjonssikkerhet. Sakene er omtalt under punkt 2.2.4 og 2.2.5.

Følgende saker vil også bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Pensjonstrygden for sjømenn
- informasjonssikkerhet
- NAV
- barnebidrag

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres to forvaltningsrevisjoner om NAV, én om forvaltningen av ordningen med tilretteleggingsgaranti og én om arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt arbeidsevne.

Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV, dokument 3:16 (2011–2012), ble overlevert Stortinget 14. juni 2012 og er til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

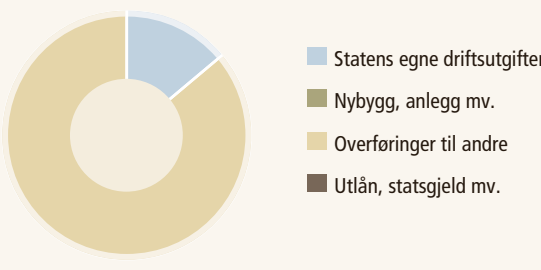
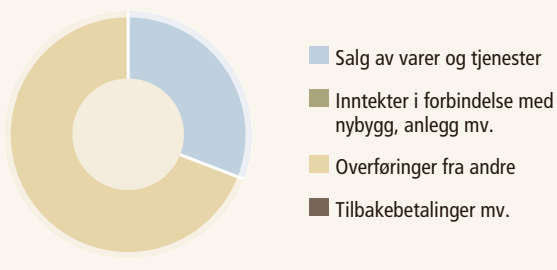
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------------|
| Utgifter | 104 | 47 049 | 47 153 | 47 253 | 128 |
| Inntekter | | 1270 | | 1441 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde: | Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|---|--|
| 10 virksomheter | Barne-, ungdoms- og familieetaten |
| | Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker |
| | Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene |

Ovennevnte inkluderer også stønad ved fødsel og adopsjon, som forvaltes av arbeids- og velferdsetaten.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter på flere kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Svakheter på foreldrepengeområdet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet er konstitusjonelt ansvarlig for foreldrepengeområdet, mens saksbehandlingen skjer i arbeids- og velferdsetaten, som er underlagt Arbeidsdepartementet. Foreldrepenger skal sikre inntekt for foreldre i forbindelse med svangerskap, fødsel og adopsjon. I 2011 er det utbetalt 15,8 mrd. kroner på området.

Det er gjennomført revisjon av foreldrepenger med utgangspunkt i et tilfeldig utvalg av saker.¹ Revisjonen viser feil med beløpsmessige konsekvenser for brukere i 21 prosent av de kontrollerte sakene. I tillegg fører mangelfull dokumentasjon til tvil om grunnlaget for utbetaling av foreldrepenger er til stede i fem prosent av sakene. Feilene skyldes i hovedsak at lengden på foreldrenes stønadperiode ikke er korrekt fastsatt, eller utbetalingen er beregnet ut fra feil inntektsgrunnlag.

Regelverket på området er komplekst og detaljorientert, og det åpner for hyppige endringer i uttak av ytelsen. På enkelte områder er regelverket ikke entydig, for eksempel ved gradert uttak av foreldrepenger når vedkommende har flere arbeidsgivere. Mange av feilene som er identifisert i revisjonen har sammenheng med regelverkstolkning og mangelfull systemstøtte for saksbehandler. Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at det er avhengig av tilbakemeldinger fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for å kunne rette opp flere av feilene. Direktoratet har sendt departementet forslag til regelverksendringer.

Saken er også omtalt i brev av 20. april 2012 til Arbeidsdepartementet.

1) Brev av 8. mars 2012 til Arbeids- og velferdsdirektoratet, som Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har mottatt kopi av i brev av 20. april 2012.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) får revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

- svakheter i meklingsordningen i familievernet
- TTA – System for administrasjon av turnus og beregning av arbeidstimer i barnevern-institusjoner
- lav kapasitetsutnyttelse i multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

2.1.1 Svakheter i meklingsordningen i familievernet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er faglig og administrativt ansvarlig for familievern-tjenesten, som består av 54 familievernkontorer, hvorav 34 er statlige og 20 er kirkelige.

Ved samlivsbrudd er meklingsordning obligatorisk når foreldre har felles barn under 16 år. Formålet er at foreldrene skal bli enige om en avtale om foreldreansvar, om hvor barnet skal bo fast og om omfanget av samvær. Avtalen skal ha barnets beste som utgangspunkt.

Tjenestetilbudet er ikke likeverdig

Et geografisk likeverdig tjenestetilbud er et mål for familievernet.

Revisjonen viser at familievernet ikke tilbyr et geografisk likeverdig tjenestetilbud:

- Det er stor variasjon mellom familievernkontorene når det gjelder hvor mange innbyggere hvert terapeutårsverk er ment å betjene.
- Det er også store forskjeller i hvor produktive terapeutene er; kun to regioner når målet om 450 konsultasjoner per terapeutårsverk.
- Andelen klienter som tilbys meklingsstund innen fristen på tre uker varierer mellom 53 og 100 prosent.
- Det er ingen klar sammenheng mellom befolkningsgrunnlag per terapeutårsverk og ventetid på meklingsstund.
- To regioner innfrir kravet om at 75 prosent av meklingsstundene skal gjennomføres ved et familievernkontor. I de øvrige regionene utfører eksterne meklere mer enn 25 prosent av meklingsstundene.

Revisjonen viser at dimensjoneringen av familievernet i stor grad er historisk betinget, og at

Formålet med meklingsordningen er å få foreldrene til å enes om en skriftlig avtale om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast og/eller samvær. Avtalen skal rette seg etter barnets beste (jf. *lov om ekteskap* (ekteskapsloven) § 26 og *lov om barn og foreldre* (barnelova) §§ 48 og 52).

For å reise en sak til domstolen om foreldreansvar, hvor barnet skal bo fast eller om samvær, må foreldre med felles barn under 16 år ha meklingsattest (jf. barnelova § 51).

Fra fylte 7 år har barn rett til å si sin mening før avgjørelse tas om personlige forhold for barnet (jf. barnelova § 31).

Foreldre har rett til å få utstedt meklingsattest etter én times meklingsordning. Dersom foreldre er uenige og mekler mener at det er mulig å oppnå enighet, skal foreldrene oppfordres til å mekle i inntil seks timer til (jf. barnelova § 54).

Statlig regional familievernmyndighet skal sørge for at familievern tjenesten finnes i regionen, og på forsvarlig måte planlegge, dimensjonere og organisere tjenesten (jf. *lov om familievernkontorer* (familievernkontorloven) § 2).

Godkjente meklere kan være tilsatt ved familievernkontor eller være del av det eksterne meklingsapparatet, som består av advokater, prester, sosionomer, psykologer eller andre med helse- og sosialfaglig utdanning (jf. *forskrift om meklingsordning etter ekteskapsloven og barneloven* §§ 3 og 4).

Strategidokumentet for Bufdir vedrørende familievernet har som hovedmål å sikre videre utbygging av meklingsapparatet og utjevning av skjevhetene i dekningsgrad.

lokaliseringen av eksterne meklere i hovedsak er den samme som da staten overtok familievernet i 2004. Faktorer som befolkningsvekst, behovsanalyser, endrede arbeidsformer og effektivisering som kan frigjøre ressurser, er tillagt liten vekt. Den økonomiske rammen for familievernet er justert i tråd med lønns- og prisveksten. Likevel er kapasiteten redusert på grunn av økt saksinngang og innføring av krav om obligatorisk meklingsordning for samboere med felles barn. Revisjonen viser videre at kapasiteten er redusert med 6–7 stillinger i hver region. I tillegg er antallet eksterne meklere redusert i perioden.

Revisjonen viser at manglende måloppnåelse kan skyldes ulike personmessige forhold, som fravær som følge av videreutdanning, ferie- og seniordager, og reisetid til utekontorer. To regioner har iverksatt særlige tiltak for å sikre enhetlig og målrettet saksstyring. Familievernkontorene som lykkes i målsettingene har tydelig ledelse, et godt fagmiljø med prioritering av kjerneoppgaver, effektiv organisering av saksinntak og styring av klientstrømmen.

I 2011 analyserte og vurderte Bufdir utgiftene i familievernet ut fra geografi og befolkningstetthet og konkluderte med en videreføring av dagens fordelingsnøkkel.

Mangelfull oppfølging av kompetanse og bevillinger til eksterne meklere

Revisjonen viser at regionkontorenes kontroll med bevillinger og oppfølging av eksterne meklere kompetanse er mangelfull. Det følges ikke i tilstrekkelig grad opp at eksterne meklere bevillinger er tidsbegrenset og gyldige. Samtlige regioner har eksterne meklere som har gjennomført færre meklingsordninger enn kravet tilsier uten at de er fratatt bevillingene. Etter revisjonen har alle regionene gjennomgått oppdragsavtalene med de eksterne meklere.

Revisjonen viser at eksterne meklere kompetanse i varierende grad vedlikeholdes gjennom et antall årlige meklingsordninger og deltakelse på obligatoriske kompetansetiltak og fagsamlinger. To regioner har ikke hatt budsjett til å arrangere henholdsvis meklersamling og fagsamling i 2011.

Mekling i høykonfliktsaker

Det er mål at familievern- og foreldremeklingsordningen skal prioritere barnefamilier med høyt konfliktnivå.

Bufetat bruker første ledd i barnelova § 51 som indikator på at en sak har høyt konfliktnivå, men revisjonen viser at det også kan være høyt konfliktnivå i saker etter andre paragrafer i lovverket.

Familievernnet diskuterer løpende hva som er en høykonfliktsak. Ett fellestrekk er imidlertid at foreldrenes konflikt går ut over barna.

Ulik bruk av metoder og prioritering av tiltak i meklingsaker med høykonflikt

Familievernnet skal arbeide for å komme fram til gode og holdbare samarbeidsavtaler om barna gjennom meklingsaker, der sakene er egnet for dette.

Revisjonen viser at familievernnet ikke har felles prosedyrer eller metodikk i sitt arbeid med meklingsaker i høykonfliktsaker. 33 av 54 familievernkontorer har ikke iverksatt spesielle tiltak rettet mot meklingsaker i saker med høy konflikt. Det er store forskjeller mellom de 21 familievernkontorene som oppgir å ha tiltak; dette gjelder både mellom kontorene innen samme region og mellom regionene. Forskjellene viser seg i organisering av arbeidet med meklingsaker, i bruk av metoder som enkeltkontorer har utviklet, i regionenes prioritering av prosjektmidler til metodeutvikling, og i prioritering av kompetanseutvikling hos meklerne.

Revisjonen viser videre at det i løpet av 2011 ble fullført tre sentrale utviklingsprosjekter om høykonfliktsaker blant annet på oppdrag fra departementet. Bufdir har etter oppdrag fra departementet iverksatt tre andre utviklingsprosjekter.

Bruken av frivillige meklingsaker har ikke økt
Familievernnet skal arbeide for at flere foreldre benytter den frivillige delen av meklingsstilbudet for å komme fram til gode samarbeidsavtaler og redusere antall saker til rettsapparatet.

Revisjonen viser at 58 prosent av alle barne-lovsmeklingene i 2011 ble avsluttet etter én time, mens tilsvarende resultat for 2010 var 59 prosent. Det er store variasjoner mellom familievernkontorene i alle regionene. Én årsak til variasjonene er at noen kontorer ikke prioriterer å legge arbeid i meklingsaker hos parter som med stor sannsynlighet kommer til å gå til retten, mens andre kontorer arbeider aktivt med dette. Direktoratet har ikke kjennskap til om kontorene med høy andel saker avsluttet etter én time har flere saker til retten enn andre. Direktoratet vil i 2012 innhente statistikk fra Domstoladministrasjonen og samkjøre statistikken med data fra familievernnet.

Begrenset samarbeid med domstolene

Det har vært en føring siden 2009 at familievernnet skal samarbeide med domstolene for å bidra til at

flere benytter familievernets tilbud om meklingsaker framfor å gå til retten. Det interne samarbeidet med domstolene skal økes, det skal igangsettes samarbeidsprosjekter mellom familievernkontorer og domstoler, og det skal utarbeides "god praksis" – eksempler på samarbeid.

Revisjonen viser at familievernnet i to av fem regioner har påbegynt eller etablert samarbeid med tingrettene. I de øvrige regionene er samarbeidet med tingrettene i en startfase. Bufetat har ikke etablert et system for rapportering av erfaringer knyttet til samarbeidet, og videreformidler ikke god praksis.

Ulik praksis for hvordan barns interesser blir ivaretatt

Barnelovs § 31 slår fast at barn fra fylte sju år har rett til å si sin mening før avgjørelse tas om personlige forhold for barnet. Det gjelder blant annet hvilken forelder barnet skal bo hos. Når barnet er fylt tolv år, skal det legges stor vekt på hva barnet mener.

Familievernnet skal ta i bruk metoder for å ivareta barnas interesser i konflikt mellom foreldre. Dette skal skje i møter mellom familievernnet og barna, og arbeidet skal dokumenteres.

Revisjonen viser at alle familievernkontorene oppgir å ha fokus på barnas beste. Det er imidlertid store variasjoner i familievernets bruk av metoder for å sikre at barnas interesser blir ivarettatt. Familievernnet registrerer om barn er til stede i meklingsaker, men det dokumenteres ikke om barna faktisk har fått uttrykt sin mening. Eksterne meklere registrerer ikke om barna har vært til stede.

Svakheter i Bufetats styring av familievernnet

Revisjonen viser at

- direktoratet og fire av fem regioner ikke har gjennomført og dokumentert systematiske risikovurderinger av meklingsområdet;
- målstrukturen i strategidokumentet og i virksomhetsplanene for direktoratet, regionene og familievernkontorene i liten grad er konsistente med målstrukturen i disponeringsbrevene. *Kompetanseplan for familievernnet* fra 2006 er ikke revidert;
- direktoratets videreføring av mål og resultatkrav, oppdrag og føringer i disponeringsbrev til regionene for 2011 er fragmentert og vanskelig tilgjengelig. Flere vedlegg må vurderes samlet for å få oversikt;

- referatene fra direktoratets virksomhetsstyrings-samtaler med regionene dokumenterer i begrenset grad måloppnåelse på resultat-områder og eventuelle tiltak;
- regionenes årsrapportering er mangelfull på flere resultatområder. Regionenes arbeid for å oppnå større grad av likeverdighet i tjenesten er i liten grad dokumentert;
- styrings- og rapporteringssystemet FADO har flere svakheter:
 - høyt prioriterte områder som meklingsaker med høyt konfliktnivå og høring av barn registreres ikke;
 - meklinger utført av eksterne meklere registreres ikke;
 - regionkontorene har begrenset tilgang til rapporter på kontornivå.

Svakheter i departementets etatsstyring av Bufetat

Departementet viderefører overordnede mål med styringsparametre og aktiviteter til direktoratet i tildelingsbrev, og følger opp disse i etatsstyrings-dialogen og gjennom tertial- og årsrapporteringen. Revisjonen viser at Bufetats årsrapportering på familievernområdet er ufullstendig og lite nyansert. Dette gjelder særlig rapporteringen på prioriterte utviklingsområder, der departementet ikke har satt styringsparametre. Det er generelt vanskelig å se i hvilken grad tiltakene er gjennomført, og vurdere forskjeller mellom familievernkontorene og regionene.

Svakheter i departementets styring av tilsyn gjennom embetsoppdraget til fylkesmennene

Tilsyn er et av departementets virkemidler for å sikre at tjenestene tilfredsstiller krav i *forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven* (meklingsforskriften). Departementet gir i *retningslinjer for fylkesmannens tilsyn med familievernkontorene* og i embetsoppdraget til Fylkesmannen føringer for å sikre et målrettet, ensartet og samordnet tilsyn.

Føringene fra departementet er ikke klare nok på at tilsynet skal rettes mot sentrale områder med høy risiko. Dette bekreftes i Fylkesmannens tilsynsrapporter, som viser at omfang og kvalitet i tilsynene på familievernområdet varierer. Av 52 gjennomførte tilsyn i perioden 2009–2011 var kun 36 tilsyn rettet mot meklingsforskriften. Departementet har ikke fulgt opp at tilsynene utføres etter prinsippene for systemrettet tilsyn med vurdering av familievernkontorenes internkontroll.

2.1.2 TTA – System for administrasjon av turnus og beregning av arbeidstimer i barneverninstitusjoner

Systemet for administrasjon av turnus og beregning av arbeidstimer (TTA) ble tatt i bruk i 2009 for å bidra til korrekt gjennomføring og utregning av turnuser ved barneverninstitusjoner i Bufetat. De overordnede målene for TTA er blant annet å forenkle planlegging og produksjon av turnus og tjenestelister, gjøre det enklere å administrere tjenestelister og personell, støtte budsjettoppfølgingen, samt gi en enhetlig fortolkning av arbeidstidsreglementet. Om lag 4000 ansatte i Bufetat har i 2011 fått beregnet tillegg i TTA.

Ulovlige turnuser og manglende overtidsbetaling

Revisjonen viser at flere enheter har iverksatt turnuser som medfører brudd på *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven) eller *hovedtariffavtalen i staten*:

- Ansatte overskrider arbeidsmiljølovens øvre grense for arbeidstid per 24 timer.
- Ansatte har kortere arbeidsfrie perioder enn det arbeidsmiljøloven tilsier.
- Ansatte har flere sammenhengende vakter uten arbeidsfri periode, og vaktene er heller ikke godtgjort med overtidsbetaling.
- Det er ikke utbetalt overtidsbetaling for tilkallingsvakter og vikarer som har arbeidet utover full dag eller full uke, og som dermed skulle hatt overtidsbetaling i henhold til hovedtariffavtalen.

Manglende hjemmel og avtale

Revisjonen viser at det i flere tilfeller ikke kan framlegges dokumentasjon av lokale avtaler med tillitsvalgte om å fravike arbeidsmiljølovens ordinære bestemmelser om friperiode og maksimal arbeidstid per uke.

Revisjonen viser videre at tre institusjoner i en region benytter langturnus uten at Bufetat har fått hjemmel til avvike fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om øvre grense på lengden av vakter.

Ubenyttede kontrollmuligheter

Ansatte skal kunne kontrollere at registreringen i TTA av egne vakter er korrekt, men muligheten benyttes i liten grad fordi brukergrensesnittet er vanskelig. Bufetat har i liten grad utarbeidet andre rutiner som sikrer at ansatte kan kontrollere at egne vakter er korrekt registrert.

Et annet viktig kontrolltiltak i TTA er å sjekke om planlagte turnuser er satt opp i henhold til

arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen (lovlig-
hetssjekk).

Revisjonen viser at lovlighetssjekken benyttes i
varierende grad.

2.1.3 Lav kapasitetsutnyttelse i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Multifunksjonell behandling i institusjon og
nærmiljø (MultifunC) bygger på ny tilnærming
og metodikk, og er et ressurskrevende barnevern-
tiltak for ungdom i aldersgruppen 14–18 år med
alvorlige atferdsvansker. Behandlingen innledes
med opphold i institusjon, og avsluttes med opp-
følging i hjem og nærmiljø.

Riksrevisjonen har siden 2009 hatt merknader til
at kapasitetsutnyttelsen i MultifunC ligger langt
under resultatkravet på 92 prosent. I Innst. 211 S
(2011–2012) uttalte kontroll- og konstitusjons-
komiteen at det er kritikkverdig at kapasitets-
utnyttelsen i MultifunC i flere år har vært lav.

Tabell 1 Belegg i MultifunC, fordeling i prosent

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------|------|------|------|
| Institusjon | 68 | 72 | 72 |
| Oppfølging | 31 | 32 | 27 |

Revisjonen i 2011 viser at MultifunC har
72 prosent belegg i institusjon og 27 prosent i
oppfølging. Bufdir har de siste årene iverksatt
en rekke målrettede tiltak for å bedre kapasitets-
utnyttelsen uten at dette har hatt vesentlig effekt.
Særlig gjelder dette den delen av tilbudet som
foregår i hjem og nærmiljø.

2.2 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
får revisjonsbrev med merknad for lang saks-
behandlingstid.

I svar til Dokument 1 (2011–2012) uttaler stats-
råden at 2010 var et overgangsår for fylkesnemnd-
ene, med tiltredelse av ny direktør og oppretting
av fylkesnemndene som selvstendig virksomhet.
Statsråden mente at gevinstene av omorgani-
seringen og den økte bevilgningen først ville gi
resultater fra 2011.

Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Riksrevisjonen har siden 2008 hatt merknader til
fylkesnemndenes lange saksbehandlingstid.

I 2011 er saksbehandlingstiden for saker med for-
handlingsmøte etter *lov om barneverntjenester*
(barnevernloven) lengre enn de foregående år.
Kun 8,9 prosent av sakene behandles innenfor
det lovbestemte måltallet på fire uker, og hele
31,7 prosent av sakene har en saksbehandlingstid
på mer enn 16 uker.

I Innst. 211 S (2011–2012) uttaler kontroll- og
konstitusjonskomiteen at den lange saksbehand-
lingstiden ser ut til å være et tilbakevendende tema,
og viser til at den har alvorlige konsekvenser
for barna. Komiteen stiller spørsmål om det er
tilstrekkelig å opprette fylkesnemndene som
selvstendig forvaltningsorgan for å redusere saks-
behandlingstiden. Komiteen peker også på at de
forventede effektene av departementets tiltak har
uteblitt, og mener at departementet må forsterke
innsatsen og ha en aktiv oppfølging på feltet.

2.3 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen
og myndighetene (KIM) får revisjonsbrev med
merknader for mangler og svakheter i arkiv-
funksjonen.

Mangelfull arkivfunksjon i Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

Sekretariatet til KIM er administrativt underlagt
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).
Departementet mener likevel at KIM har et
selvstendig ansvar for sin arkivfunksjon.

Revisjonen viser at KIMs primæroppgaver ikke
er dokumentert på en slik måte at det er mulig å
etterprøve om de er tilfredsstillende gjennomført.
Dette er i strid med god forvaltningsskikk og
forskrift om offentlege arkiv (arkivforskriften)
§ 2–2.

Revisjonen viser at

- det mangler rutiner for skanning og arkivering
av nye dokumenter
- det er ufullstendig dokumentasjon i tre av fem
høringssaker som ble tatt ut for kontroll
(høringsuttalelser er en av virksomhetens
primæroppgaver)
- de vurderinger som ligger til grunn for virksom-
hetens nedprioritering av høringssaker ikke er
dokumentert
- ansatte ikke har fått opplæring om de arkiverings-
krav som framgår av arkivforskriften
- det mangler arkivplan og arkiveringsrutiner

KIMs sekretariat er lite og sårbart. Departementet opplyser at det har vært opptatt av å styrke de administrative rutinene i KIM i flere år. Revisjonen viser at departementet likevel ikke kan utelukke at manglene i KIMs arkivfunksjon kan ha påvirket KIMs evne til å gjennomføre sine primær oppgaver i 2011 på en tilfredsstillende og etterprøvable måte.

3 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Utfordringer i Region nord

Riksrevisjonen hadde i 2010 merknader til at Bufetat Region nord gjennom flere år har hatt utfordringer med å sikre god kvalitet i regnskapene og etterleve krav og føringer når det gjelder drift av barneverninstitusjoner.

I 2011 er det ansatt ledere i stillingene som i 2010 var ubesatte. Status for gårdsdriften ved en barneverninstitusjon er uendret. I tillegg har regionen utviklet to institusjoner og redusert kapasiteten ved andre institusjoner som følge av mangelfull kvalitet ved institusjonene og overkapasitet i regionen.

Saken avsluttes.

3.2 Utfordringer i fastsettelsen av barnebidrag

Revisjonen i 2010 viste at det var utfordringer i fastsettelse og beregning av barnebidrag, og at saksbehandlingstiden var lang. I sin uttalelse til Innst. 211 S (2011–2012) forutsetter kontroll- og konstitusjonskomiteen at dette arbeidet prioriteres.

I 2011 behandles 55 prosent av barnebidrags-sakene innen normert tid, og etaten mener at det er en realistisk målsetting at 75 prosent av sakene skal være behandlet innenfor normtidskravet i løpet av 2012. Arbeidet med oppgradering av bidragsveilederen er igangsatt, og denne er planlagt implementert i løpet av 2012. Etaten planlegger ytterligere tiltak i 2012. Blant annet vurderer Arbeids- og velferdsdirektoratet barnebidrag som et egnet område for sentralisering, og det vil se dette i sammenheng med ny organisering av ytelsesforvaltningen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

Saken er også omtalt under Arbeidsdepartementet.

3.3 Svakheter i budsjettering og forvaltning av bevilgninger til Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS

Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS (Atferdssenteret) mottar årlige budsjettmidler til forskning og metodeutvikling fra blant annet Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Bufdir. Riksrevisjonen hadde i 2010 merknader til departementets budsjetteringspraksis og Bufdirs tilskuddsforvaltning av bevilgninger til Atferdssenteret. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 211 S (2011–2012) at den forventer at departementets tiltak vil sikre god forvaltning av budsjettmidlene.

3.3.1 Departementets budsjettering av tilskuddsmidler

Revisjonen i 2011 viser at departementet har endret budsjetteringen fra post 21 til post 72 i tråd med krav i *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet).

3.3.2 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets forvaltning av tilskuddsmidler

Revisjonen i 2011 viser at Bufdir fremdeles ikke har etablert tilfredsstillende rutiner og intern kontroll for forvaltning av tilskuddsmidler til Atferdssenteret:

- Bufdir utbetaler 28,1 mill. kroner i tilskudd til Atferdssenteret før tilsagn om tilskudd er bekreftet med tilskuddsbrev, noe som er i strid med *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene).
- Atferdssenteret har i løpet av de siste tre årene opparbeidet et samlet positivt driftsresultat på 20,5 mill. kroner uten at det har hatt konsekvenser for tildelingen i 2010 og 2011. Av dette er 13,8 mill. kroner regnskapsført til konto for egenkapital. Dette er i strid med økonomibestemmelsene.
- Atferdssenterets årsrapportering knyttet til regnskap og aktiviteter er fortsatt uoversiktlig og ikke i samsvar med søknaden. Det er manglende samsvar mellom regnskapstall og budsjett på flere prosjekter, og avvik er ikke forklart. For flere prosjekter mangler rapportering om framdrift og status.

I brev av 14. mai 2012 uttaler departementet at det vil følge opp i styringsdialogen at Bufdir avklarer håndteringen av ubenyttede midler.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.4 Brudd på anskaffelsesregelverket i Barne-, ungdoms- og familieetaten

Riksrevisjonen hadde i 2010 merknader til at anskaffelser i Bufetat ikke var gjennomført i tråd med *lov og forskrift om offentlige anskaffelser*. Det ble påvist mangelfull etterlevelse av inngåtte rammeavtaler, og mangelfull styring og oppfølging av innkjøp.

I 2011 har Bufdir presisert roller og fullmakter for innkjøp i direktoratet, regionene og enhetene, utarbeidet flerårig innkjøpsstrategi og årlig rullerende innkjøpsplan med vekt på samordning av etatens innkjøp.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.5 Svakheter i styringen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Riksrevisjonen hadde i 2006, 2007 og 2009 merknader til at departementet ikke hadde klargjort prinsipper for regnskapsføring for de tre nettobudsjetterte virksomhetene Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Forbrukerrådet og Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket i Innst. S nr. 120 (2008–2009) for budsjettåret 2007, at arbeidet med å sikre en enhetlig praksis har tatt uforholdsmessig lang tid, og forutsatte at oppgaven ble gitt nødvendig prioritet.

Det ble inngått avtale med Direktoratet for økonomistyring (DFØ) om at de tre virksomhetene skulle avlegge regnskap basert på statlige regnskapsstandarder (SRS) fra og med 2011. Dette framkommer også i departementets tildelingsbrev for 2011 til virksomhetene.

Revisjonen viser at LDO i all hovedsak har fulgt SRS i avlagt regnskap for 2011. Forbrukerrådet har avlagt to regnskaper, ett som i hovedsak følger SRS og et annet som følger tidligere års prinsipper. Styret har behandlet det sistnevnte regnskapet. SIFO har utsatt innføringen av SRS til 2014. Departementet uttaler at det framstår som uheldig at deler av regnskapsføringen fortsatt foretas i henhold til uavklarte prinsipper, og vil i samarbeid med SIFO ta opp problemstillingen med DFØ, med sikte på å få en avklaring.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.6 Lav kapasitetsutnyttelse i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Saken er omtalt under punkt 2.1.3.

3.7 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Saken er omtalt under punkt 2.2.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

Svakheter på foreldrepengeområdet

Revisjonen av foreldrepenger viser at det er beregnet og utbetalt feil i 21 prosent av de kontrollerte sakene. Omfanget av feil overstiger et akseptabelt nivå. Mange av feilene som er identifisert i revisjonen har sammenheng med regelverkstolkning, og Arbeids- og velferdsdirektoratet har opplyst at det er avhengig av tilbakemeldinger fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet for å kunne rette opp flere av feilene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har foreslått regelverksforenklinger.

Riksrevisjonen ber om svar på når departementet forventer at arbeidet med avklaringer og forenklinger i regelverket skal kunne forbedre kvaliteten og effektivisere saksbehandlingen på området.

4.2 Barne-, ungdoms- og familieetaten

4.2.1 Svakheter i meklingsordningen i familievernet

Riksrevisjonen konstaterer at Bufetat på familievernområdet ikke tilbyr et geografisk likeverdig tilbud og at Bufetat har store utfordringer knyttet til meklingsaker i høykonfliktsaker.

Det er

- store forskjeller i familieverntjenestens organisering, kapasitet, produksjon og dimensjonering
- ulik bruk av metoder og prioritering av tiltak i meklingsaker med høy konflikt
- ingen økning i bruken av frivillige meklings-timer
- begrenset samarbeid med domstolene
- ulik praksis for hvordan barns interesser blir ivarettatt
- svakheter i mål- og resultatstyringen
- svakheter i departementets styring av fylkesmennenes tilsyn

Riksrevisjonen konstaterer at familievernets totale kapasitet er redusert og at tilbudet ikke er geografisk likeverdig. Budsjettet til familievernet er justert i tråd med lønns- og prisveksten, men det er ikke tatt høyde for at antall nye saker er økt og at sakene i større grad preges av høyt konflikt-nivå. Bufdir har i 2011 analysert og vurdert

utgiftene i familievernet ut fra geografi og befolkningstetthet, og konkluderer med en videreføring av dagens fordelingsnøkkel.

Departementet vil be Bufdir foreslå tiltak som kan sikre en effektiv ressursutnyttelse innenfor gjeldende budsjetterammer. Riksrevisjonen er positiv til departementets tiltak, men stiller spørsmål om hvilke tiltak departementet vil iverksette ved kontorer som allerede har høy produktivitet, men som likevel har lang ventetid på meklingsprosesser. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål om økt effektivitet vil sikre et geografisk likeverdig tilbud.

Kompetanseplan for familievernet fra 2006 angir behov for utvikling av gode metoder for meklingsprosesser i høykonfliktsaker til det beste for barna. På bakgrunn av revisjonen i 2011 kan Riksrevisjonen konstatere at det fremdeles ikke er utarbeidet en felles metodikk på dette området. Gode samarbeidsavtaler til barnas beste avhenger av høy kompetanse og god meklingsmetodikk. Riksrevisjonen ber departementet opplyse hvordan det vil sikre god framdrift i utviklingen av en mer enhetlig metodikk for høykonfliktsaker.

Departementet styrer familievernområdet ved hjelp av ulike virkemidler. Riksrevisjonen konstatere at etats- og virksomhetsstyringen ikke er tilpasset risiko og vesentlighet. Videre er styringen av familievernområdet fragmentert og lite formålstjenlig for å vurdere grad av måloppnåelse. Fylkesmannen gjennomfører i hovedsak det antallet tilsyn som er pålagt, men departementets utforming av embetsoppdraget til Fylkesmannen sikrer ikke fullstendig og relevant informasjon om viktige resultatmål.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at retningslinjene og embetsoppdraget til Fylkesmannen ikke er tilstrekkelig tydelig, og at det fortsatt er et potensiale for utvikling av styringsinformasjonen som gis i Bufetats årsrapport. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets oppdrag til Bufetat og Fylkesmannen er tilpasset departementets behov for nødvendig styringsinformasjon.

4.2.2 TTA – System for administrasjon av turnus og beregning av arbeidstimer i barnevern-institusjoner

Riksrevisjonen har i revisjonen av Bufetats turnus-system TTA, avdekket flere brudd på arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen. Bruddene er alvorlige og omfatter ulike forhold ved flere

enheter. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet og direktoratet har tilstrekkelig oppmerksomhet rundt etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene.

4.2.3 Lav kapasitetsutnyttelse i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Departementet har over tid brukt betydelige midler på etablering og drift av MultifunC, som er et tilbud til ungdom med særlig store atferdsproblemer. Ordningen har høy døgnpris, og Riksrevisjonen har over flere år pekt på at kapasitetsutnyttelsen ligger vesentlig under de måltallene som departementet selv har fastsatt.

Riksrevisjonen konstaterer at det for 2011 ikke har vært noen bedring i kapasitetsutnyttelsen, og at belegget fortsatt er langt under resultatkravet på 92 prosent. Tiltak som er iverksatt av departementet og direktoratet har ikke fungert som forutsatt.

Store ressurser bindes opp i et tilbud som ikke blir benyttet fullt ut. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvor lenge departementet finner det formålstjenlig å opprettholde en betydelig overkapasitet ved et så kostbart behandlingstilbud.

4.3 Svakheter i forvaltningen av tilskudd til Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS

Riksrevisjonen kritiserte i 2010 departementets styring av tilskuddsmidler til Atferdssenteret. Departementet har i 2011 forbedret rutinene for budsjettering, men styringen og internkontrollen sikrer fortsatt ikke god nok tilskuddsforvaltning.

Riksrevisjonen konstaterer at senteret i 2011 fortsetter å bygge opp økonomiske reserver fra tilskuddsmidlene, og etterlyser departementets forpliktelse til å rydde opp i dette.

4.4 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Riksrevisjonen har påpekt urovekkende lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene siden 2008, og uttrykte i 2010 bekymring for at saksbehandlingstiden skulle øke ytterligere.

Saksbehandlingstiden har økt i 2011, og hele 91 prosent av sakene har lengre saksbehandlingstid enn måltallet på fire uker. Tiltakene som departementet har iverksatt, har ikke hatt ønsket effekt.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet over flere år har inntatt en avventende holdning til fylkesnemndenes lange saksbehandlingstid i saker med alvorlige konsekvenser for de barna det gjelder, og er fortsatt bekymret for at saksbehandlingstiden kan øke.

4.5 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

Mangelfull arkivfunksjon i Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

Arkivfunksjonen i KIM tilfredsstillende ikke de kravene som følger av god forvaltningsskikk og arkivforskriften. Dette medfører at KIMs primær- oppgaver ikke er dokumentert på en slik måte at det er mulig å etterprøve om de er tilfredsstillende gjennomført.

KIM er administrativt underlagt IMDi. Riksrevisjonen har merket seg at departementet likevel mener at KIM har et selvstendig ansvar for sin arkivfunksjon. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet har vært opptatt av å styrke de administrative rutinene i KIM i flere år, men at det likevel ikke kan utelukkes at manglene i KIMs arkivfunksjon kan ha påvirket gjennomføringen av KIMs primær oppgaver i 2011.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har sørget for tilstrekkelig klar ansvarsdeling mellom departementet, direktoratet og KIM.

5 Svar fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Saken har vært forelagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 25. juni 2012 vedlagt resultatet av regnskaps-revisjonen for 2011 til uttalelse. Nedenfor følger mitt svar på Riksrevisjonens merknader. Besvarelsen følger nummereringen i Riksrevisjonens brev.

4.1 Svakheter på foreldrepengeområdet

Riksrevisjonen ber om svar på når departementet forventer at arbeidet med avklaringer og forenklinger i regelverket skal kunne forbedre kvaliteten og effektivisere saksbehandlingen på området.

Jeg er opptatt av at foreldrepenge-regelverket skal være enkelt og brukervennlig. Departementet

arbeider derfor med ulike forslag til forenklinger og forbedringer av foreldrepengeordningen. Arbeidet er krevende, bl.a. fordi vi må veie ønsket om å forenkle ordningen opp i mot ønsket om å beholde en høy grad av fleksibilitet for foreldrene. Det er derfor for tidlig å si når ev. endringer kan tre i kraft og hvilke effekter dette vil få for saksbehandlingen.

Det er viktig å understreke at det, uavhengig av eventuelle regelverksforenklinger, arbeides kontinuerlig med å øke kvaliteten på Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av foreldrepengeordningen. Dette må sees i lys av Arbeids- og velferdsetatens systematiske arbeid for å bedre kontrollen og kvaliteten for alle ytelser etaten forvalter.

Jeg legger, som Barne- likestillings- og inkluderingsminister, vekt på at utfordringene knyttet til forvaltningen av ytelser på mitt ansvarsområde må ses i sammenheng med det samlede utfordringsbildet for etaten. Det er derfor nødvendig å ha en helhetlig tilnærming til problemstillingene. Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) har derfor en tett dialog med Arbeidsdepartementet og etaten selv. Forbedrings- og forenklingsarbeid, blant annet på foreldrepengeområdet, står sentralt i denne løpende dialogen.

4.2.1 Svakheter i meklingsordningen i familievernnet

Riksrevisjonen har gjennom sin revisjon avdekket svakheter i meklingsordningen i familievernnet. La meg innledningsvis understreke at jeg finner Riksrevisjonens undersøkelse svært nyttig.

Flere av de utfordringene Riksrevisjonen tar opp er, og har vært, helt sentrale problemstillinger i styringsdialogen mellom departementet og Bufdir. Funnene fra revisjonen kompletterer imidlertid bildet. Det er igangsatt prosesser både i departementet og i Bufetat, som har som mål å rette opp de svakhetene som er avdekket i meklingsordningen.

Et geografisk likeverdig tjenestetilbud er et sentralt mål for familievernnet. Dette er tydelig kommunisert, blant annet i departementets tildelingsbrev til Bufdir. Bufdir opplyser at de har en tett dialog med regionene om hvordan man skal utjevne ulikheter i måloppnåelsen som ikke kan tilskrives regionale forskjeller. Det holdes bl.a. faste møter mellom Bufdir og de ulike regionsledelsene. Bufetat arbeider med å utvikle en felles tjenestemodell for familievernnettjenesten.

Arbeidet har blant annet medført omorganisering i noen regioner, for å tilpasse tjenesten bedre til oppgavene og befolkningsgrunnlaget.

Riksrevisjonen ber departementet opplyse hvordan det vil sikre god framdrift i utviklingen av en mer enhetlig metodikk for høykonfliktsaker.

Familieverntjenestene har fått styrket den metodiske og faglige kompetansen hos meklere i håndtering av høykonfliktsaker. Dette blir i følge Bufdir fulgt opp gjennom virksomhetsstyringen i de ulike ledd. I forbindelse med metodeutvikling er det gjennomført en kartlegging av alle utviklingsprosjekter, både samarbeidsprosjekter og metodeprosjekter i tjenesten. Denne kartleggingen danner basis for den videre arbeidet på dette området i 2012.

Det skal i 2012 også utvikles retningslinjer for lik faglig og funksjonell forståelse for høy-konfliktbegrepet og gjennomføres fag- og metodeutvikling for høring av barn. Bufdir har laget en konkret oppfølgingsplan med frister for det enkelte tiltak. Departementet vil følge framdriften i arbeidet gjennom styringsdialogen med Bufdir.

Jeg vil videre vise til at Bufdir også har igangsatt forbedringsarbeid på de andre områdene der Riksrevisjonen har avdekket svakheter. Oppfølgingsplanen Bufdir har laget inkluderer også ulike tiltak for å styrke oppfølgingen av eksterne meklere.

Det iverksettes i tillegg arbeid med å styrke samarbeid med domstolene i høy-konfliktsaker, tiltak for å rette opp svakheter i styrings- og rapporteringssystemet FADO og ulike tiltak for å styrke mål- og resultatstyringen. Departementet er også gjort kjent med at Bufdir har bedt regionene i etaten foreta en risikovurdering av meklingsordningen.

Departementet vil, i dialog med Bufdir, arbeide med å videreutvikle mål- og resultatstyring for etaten, herunder styringsinformasjonen som gis i direktoratets rapportering til departementet.

Revisjonen har avdekket at enkelte fylkesmannsembeter er usikre på tolkning av retningslinjene, noe som kan indikere at retningslinjene og/eller embetsoppdraget til fylkesmannsembetene på familievernområdet ikke er tilstrekkelig tydelig på enkelte punkter. Departementet vil vurdere hvordan dette mest formålstjenlig kan følges opp,

herunder vurdere behovet for endringer i retningslinjer og embetsoppdrag.

Riksrevisjonens gjennomgang viser avvik fra målet om at ventetiden for meklings ved familievernkontor ikke skal overstige tre uker fra begjæring til tilbud om første time, noe jeg ikke er tilfreds med. Jeg er opptatt av at flere familier med et høyt konfliktnivå tidlig kommer til familieverntjenesten og får gjort avtale om barna på et tidlig stadium, da dette er til barnas beste.

Den siste rapporteringen jeg har mottatt fra Bufdir (1. tertialrapport 2012) viser en positiv utvikling på dette området. Andelen saker der ventetidskravet for meklings overholdes har økt fra 79 pst. i 2011 til 87 pst. i 2012. Det er en positiv utvikling i alle regionene, med unntak av én.

Avslutningsvis er det viktig for meg å understreke at familievernets brukere gjennomgående er fornøyd med tjenesten. Brukerundersøkelser som er gjennomført de siste årene bekrefter dette. Evalueringen av meklingsordningen gjennomført av SINTEF i 2011 viste også at de fleste brukerne opplever å bli møtt av meklerne på en profesjonell og god måte.

4.2.2. TTA – System for administrasjon av turnus og beregning av arbeidstimer i barneverninstitusjoner

Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet og Barne-, ungdoms- og familie-direktoratet (Bufdir) har tilstrekkelig oppmerksomhet rundt etterlevelse av arbeidstidsbestemmelsene.

Jeg vil her vise til at Bufdir har planlagt en rekke oppfølgingstiltak og aktiviteter for å rette opp forholdene som Riksrevisjonen hadde bemerkninger til i revisjonen for 2011.

Oppfølgingen av Riksrevisjonens funn følger en aktivitetsplan med konkrete tiltak og forbedringer som skal sørge for at arbeidstidsbestemmelsene etterleves.

Følgende oppfølgingspunkter er iht. planen planlagt gjennomført i 2012:

- Felles opplæring av ansvarlige for turnus og arbeidstidsplanlegging
- Gjennomgang av samtlige turnuser og påfølgende arbeidsavtaler
- Sikre implementering av nye rutiner for avklaring av behov for tilgang og tilgangsrettigheter i TTA

- Vurdere om det er behov for endringer i de rapporter og utskriftsmuligheter som finnes i dagens utgave av TTA
- Utarbeide bedre rutiner som sikrer de ansattes muligheter til å kontrollere registrerte vakter mot utbetalte tillegg i lønssystemet. Vurdere om alle brukere av systemet skal få eget passord for å kunne kontrollere egne vakter i TTA, til tross for dårlig brukergrensesnitt
- Gjennomgå samtlige kriterier for lovlighetssjekk for å være sikker på at denne benyttes i praksis og at parametrene er korrekte
- Se nærmere på oppsettet i TTA for å avklare hvorfor gjennomsnittlig arbeidstid fremkommer som brudd på arbeidsmiljøloven, og ikke som advarsel
- Se på registrering av ukefridager i TTA
- Sørg for at det ikke skal foretas utbetalinger for langturnus der det ikke foreligger slik avtale

Departementet vil, i styringsdialogen, følge opp at tiltakene gjennomføres og om de får den ønskede effekt.

4.2.3 Lav kapasitetsutnyttelse i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvor lenge departementet finner det formålstjenlig å opprettholde en betydelig overkapasitet ved et så kostbart behandlingstilbud.

Jeg viser her til at i tildelingsbrevet for 2012 til Bufdir er økt kapasitetsutnyttelse av bl.a. MultifunC et resultatkrav for måloppnåelse når det gjelder økt bruk av forsknings-baserte barneverntiltak i statlig regi. BLD har i styringsdialogen understreket viktigheten av å følge opp resultatkravet om økt kapasitetsutnyttelse. Bufdir er pålagt å rapportere på kravet i årsrapport for 2012 og skal i samme rapport også vurdere om kapasiteten i MultifunC er riktig dimensjonert.

Dersom det i løpet av 2012 viser seg at tjenesten fortsatt har for lav kapasitetsutnyttelse, vil Bufdir bli pålagt å redusere kapasiteten slik at den blir tilpasset behovet.

4.3 Svakheter i forvaltningen av tilskudd til Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen konstaterer at senteret i 2011 fortsatte å bygge opp økonomiske reserver fra tilskuddsmidlene, og etterlyser departementets forpliktelse til å rydde opp i dette.

Departementet har i styringsdialogen tatt opp saken med Bufdir som forvalter tilskuddet til Atferdssenteret. Direktoratet har konkludert med at det ikke er i henhold til oppdragsbrevene for de respektive år å overføre midler til egenkapitalen. Midlene som har blitt tildelt siden 2009 og blitt overført egenkapitalen til Atferds-senteret, skal derfor tilbakeføres til direktoratet. Dette håndteres i praksis ved at tilskuddet for 2012 avkortes med om lag 5 mill. kr., tilsvarende det beløp som har blitt overført egenkapitalen i 2009 og 2010. Dette framkommer i Bufdirs brev av 29. juni 2012 til Atferdssenteret om tilskudd for 2012.

4.4. Lang saksbehandlingstid i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet over flere år har inntatt en avventende holdning til fylkesnemndenes lange saksbehandlingstid i saker med alvorlige konsekvenser for de barna det gjelder, og er fortsatt bekymret for at saksbehandlingstiden kan øke.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at saksbehandlingstiden i fylkesnemndene er for lang. Hovedgrunnen til dette er en sterk økning i antall saker som bringes inn for fylkesnemndene. Etter min vurdering har det også vært grunnlag for å forvente en effektivisering av arbeidet i nemndene. Opprettelse av en egen sentralenhet for fylkesnemndene i 2010 hadde som et hovedmål å bedre styring og ressursutnyttelse i nemndene.

Økt oppmerksomhet på lang behandlingstid i fylkesnemndene har, etter det jeg kan se, gitt en positiv utvikling for saksavviklingen i det siste året. Jeg tar samtidig på alvor at saksbehandlingstiden fortsatt er for lang i noen tilfeller, men ser også at fylkesnemndene holder behandlingstiden innenfor frister når det gjelder akuttvedtak og klager etter akuttvedtak.

Fylkesnemndene hadde i 2010 og 2011 en økning i antall saker på hhv. 18 og 5 pst. Budsjettet for 2011 ble derfor økt med 10 mill. kr. Økningen skulle nyttes til å ansette flere fylkesnemndsledere og styrke den administrative ledelsen av virksomheten. I saldert budsjett for 2012 er budsjettet økt med ytterligere vel 2 mill. kr. mens det ifm. Revidert nasjonalbudsjett for 2012 ble vedtatt å øke budsjettet med ytterligere 10 mill. kr. Sammen med fylkesnemndenes arbeid med effektivisering av rutiner for saksbehandling, vil dette isolert sett redusere saksbehandlingstiden.

Produksjonstall for første halvår 2012 viser at 60 pst. av nemndslederne har mer enn 2,5 forhandlingsmøtesaker pr måned, mot tilsvarende 26 pst. i 2011. For samme periode er 49 (80 pst.) nemndsledere innenfor måloppnåelsen på 2,75 vedtak pr. måned, mot 32 nemndsledere i 2011. Totalt har saksbehandlingstiden gått ned og gjennomsnittlig antall behandlede saker økt med ca 15 pst. første halvår 2012 sammenlignet med samme periode i 2011.

Departementet vil fortsatt aktivt følge opp effektiviserings tiltakene og saksbehandlingstiden gjennom styringsdialogen med sentralenheten.

4.5 Mangelfull arkivfunksjon i Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

Jeg ser at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har sørget for tilstrekkelig klar ansvarsdeling mellom departementet, direktoratet og Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM).

Grunnlaget for ansvarsdelingen mellom departementet, direktoratet og KIM ligger i følgende dokumenter:

- Tildelingsbrev til Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Tildelingsbrev til KIM
- Mandatet for KIM

Av disse dokumentene fremgår at KIM er et regjeringsoppnevnt, uavhengig organ og at KIM skal ha et sekretariat som er administrativt underlagt IMDi. IMDi skal bidra til å styrke utvalgets uavhengige rolle og skal på grunnlag av samarbeidsavtaler bistå KIM i KIMs regionale arbeid.

Offentlige utvalg som er opprettet ved lov eller kongelig resolusjon skal ha eget arkiv med mindre annet er fastsatt av det opprettende organet. Dette fremgår av Forskrift om offentlige arkiv, § 1-2. Særreglar for offentlige utval m.m. Det følger av arkivforskriften at KIM har et selvstendig ansvar for sin arkivfunksjon. KIM er for øvrig et utvalg oppnevnt av regjeringen, og det følger av dette at KIM er uavhengig av IMDi.

Dette setter etter mitt syn rammen for hvordan IMDi kan utøve sitt administrative ansvar overfor KIM når det gjelder arkivfunksjonen. IMDis rolle er å bistå med råd og arkivfaglig veiledning og opplæring ved behov, systemteknisk drift av arkivsystemet og administrasjon av rammeavtalen med leverandør. IMDi har imidlertid ikke ansvar

for den daglige bruken av arkivet, arkivrutinene i KIM eller hvordan disse etterleves, og skal heller ikke ha konkrete oppgaver eller tilgang til KIMs arkiv.

Departementet vil følge opp at denne forståelsen blir presisert og lagt til grunn i det videre samarbeidet mellom KIM og IMDi. Gjennom styringsdialogen med virksomhetene vil departementet følge opp at arkivfunksjonen i KIM tilfredsstillende følger kravene som fremgår av arkivforskrift og god forvaltningsskikk.

Jeg vil avslutningsvis understreke at KIM og IMDi nå prioriterer opplæring av nye medarbeidere i arkivsystem og arkivrutiner."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt sju avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og tre avsluttende revisjonsbrev med merknad til henholdsvis Barne-, ungdoms- og familieetaten, Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker og Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene.

6.1 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

6.1.1 Svakheter på foreldrepengeområdet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er et uakseptabelt høyt nivå av feil i saksbehandlingen av foreldrepenger. Feil i beregning og utbetaling kan ha stor betydning for foreldre i forbindelse med svangerskap, fødsel og adopsjon. Mange av feilene har sammenheng med komplekst regelverk og fortolkninger. Riksrevisjonen har merket seg at departementet har satt i gang arbeid med forbedring og forenkling på dette området i dialog med Arbeidsdepartementet og arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen er kritisk til at tiltakene er lite forpliktende og at det ikke er satt konkrete mål for når tiltakene skal tre i kraft. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at dette arbeidet gis høy prioritet.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Barne-, ungdoms- og familieetaten

Bufetat ble etablert som statlig virksomhet i 2004. Riksrevisjonen har hvert år hatt merknader til Bufetatets gjennomføring av primæroppgaver. Riksrevisjonen er bekymret for at kvaliteten på

tjenester til barn, unge og familier i sårbare situasjoner, ikke er i samsvar med fastsatte mål og gjeldende regelverk.

Bufetat får revisjonsbrev med merknad for følgende forhold:

Svakheter i meklingsordningen i familievernet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at meklingsordningen i familievernet på mange områder ikke fungerer som forutsatt. Meklingen er obligatorisk ved samlivsbrudd når foreldre har felles barn under 16 år. Meklingen skal sikre enighet om foreldreansvar, barnets bosted og omfang av samvær. Barnets beste skal være utgangspunktet for avtalen.

Riksrevisjonen er kritisk til de store forskjellene i tilbudet innad og mellom regionene. Det er blant annet manglende overholdelse av ventetid, ulike prosedyrer og metodikk i arbeidet med høykonfliktsaker og forskjeller i bemanning og produktivitet. Som følge av dette kan ivaretagelsen av barnas beste bli tilfeldig.

Riksrevisjonen merker seg at departementet tar kritikken alvorlig, og Riksrevisjonen ser positivt på ulike tiltak med sikte på å etablere en felles tjenestemodell som utjevner forskjellene. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved om de skisserte tiltakene er tilstrekkelig målrettede og effektive til å gi et geografisk likeverdig familieverntilbud innen rimelig tid.

Riksrevisjonen konstaterer at familievernet fortsatt ikke klarer å overholde ventetiden, men merker seg at ventetiden i første tertial 2012 er redusert. Riksrevisjonen er videre kritisk til at det har vært liten utvikling i familievernkontorenes samarbeid med domstolsapparatet i høykonfliktsaker. Tiltak på dette området framstår som lite konkrete.

Riksrevisjonen vil peke på at kvaliteten i Bufetats mål- og resultatstyring er svak. Konsekvensen er at verken direktorat eller departement får den informasjonen som er nødvendig for å iverksette riktige tiltak som vil bedre måloppnåelsen. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil iverksette tiltak som skal styrke mål- og resultatstyringen, og forutsetter at disse følges opp.

Riksrevisjonen vil også peke på at embetsoppdraget til Fylkesmannen ikke er tydelig nok og er spørrende til om tilsynsrapportene tilfredsstillende departementets behov for styringsinformasjon.

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil vurdere behov for endringer i retningslinjer og embetsoppdrag.

TTA – System for administrasjon av turnus og beregning av arbeidstimer i barnevern-institusjoner

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er flere brudd på arbeidsmiljøloven og hovedtariffavtalen i staten. Det er blant annet brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid per døgn, lengden på sammenhengende vakter og for korte friperioder mellom vakter. I tillegg er det feil i utbetaling av godtgjørelser i henhold til hovedtariffavtalen. Systemet er lite brukervennlig, og Bufetat benytter i liten grad kontrollmuligheter som kunne ha avdekket brudd.

Riksrevisjonen ser positivt på at Bufetat og departementet vil iverksette flere konkrete tiltak og merker seg at departementet vil følge opp i styringsdialogen at tiltakene gjennomføres og får ønsket effekt.

Lav kapasitetsutnyttelse i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Bufetat fortsatt ikke klarer å utnytte kapasiteten i det spesialiserte tilbudet Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø (MultifunC) for ungdom i aldersgruppen 14–18 år med alvorlige atferdsvansker. I 2011 utgjorde belegget i institusjonene 72 prosent av plasskapasiteten, og dette var uendret fra 2010. I oppfølgingsdelen var det en utnyttelse på 27 prosent. Det er vesentlig under resultatkravet om en samlet kapasitetsutnyttelse på 92 prosent.

Riksrevisjonen konstaterer at Bufdirs tiltak fortsatt ikke har hatt effekt. Riksrevisjonen merker seg at, dersom tjenesten fortsatt har for lav kapasitetsutnyttelse i 2012, vil Bufdir bli pålagt å redusere kapasiteten slik at den blir tilpasset det reelle behovet.

6.2.2 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Lang saksbehandlingstid i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Riksrevisjonen har siden 2008 hatt merknader til urovekkende lang saksbehandlingstid i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker i vedtak om plassering av barn og unge utenfor hjemmet. Antall saker som ikke behandles innen de fire ukene som er satt som mål i barnevernloven, har økt fra 89 prosent i 2008 til 91 prosent i 2011.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at lang saksbehandlingstid i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker ser ut til å være et tilbakevendende tema. Selv om departementet har iverksatt tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, slik som tilføring av ekstra ressurser, ressursutveksling og rutiner for god saksstyring og omorganisering, har de forventede effektene uteblitt. Komiteen mener at departementet må forsterke innsatsen og ha en aktiv oppfølging på feltet.²

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det ikke har vært forbedringer i perioden og vil peke på at den lange saksbehandlingstiden over flere år er uakseptabel. Riksrevisjonen merker seg departementets svar om at tilførte ressurser og effektivisering av rutiner vil redusere saksbehandlingstiden, og at det er en positiv utvikling i første tertial 2012. Riksrevisjonen minner om at det fortsatt er langt igjen til at saksbehandlingstiden er i tråd med lovens intensjon om barnets beste. Riksrevisjonen understreker viktigheten av at departementet aktivt følger opp effektiviseringstiltakene og også vurderer behovet for andre typer tiltak.

6.2.3 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at arkivfunksjonen i Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) har mangler og svakheter som gjør at det ikke er mulig å etterprøve om virksomhetens primær-opp-gaver er tilfredsstillende gjennomført.

Riksrevisjonen konstaterer at departementets oppfølging av KIM ikke har vært tilstrekkelig til å få på plass en forsvarlig arkivfunksjon. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp gjennom styringsdialogen at arkivfunksjonen i KIM tilfredsstiller kravene som framgår av arkivforskriften og god forvaltningsskikk.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Følgende forhold vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- utfordringer i fastsettelsen av barnebidrag
- svakheter i budsjettering og forvaltning av bevilgninger til Norsk senter for studier av problematferd og innovativ praksis AS
- brudd på anskaffelsesregelverket i Barne-, ungdoms- og familieetaten
- svakheter i styringen av forvaltningsorganer med særskilte fullmakter

Av tidligere rapporterte forhold er følgende avsluttet:

- utfordringer i region nord

Sak vedrørende lav kapasitetsutnyttelse i Multifunksjonell behandling i institusjon og nærmiljø er omtalt under 6.2.1, og lang saksbehandlingstid i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker er omtalt under 6.2.2.

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Det vises til *Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler*, jf. Dokument 3:15 (2011–2012).

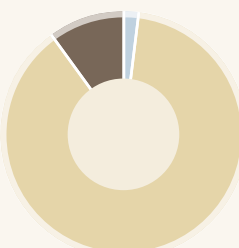
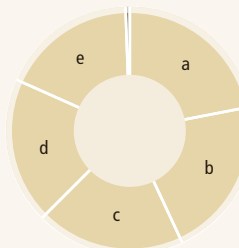
2) Innst. 211 S. (2011–2012) og Innst. 138 S (2010–2011).

1 Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|-----------|-----------------------|
| Utgifter | 595 | 441 149 | 441 744 | 439 252 | 706 |
| Inntekter | | 1 090 868 | | 1 089 582 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre, herunder: <ul style="list-style-type: none"> a Folketrygdens inntekter b Skatt på inntekt og formue c Skatt og avgift på utvinning av petroleum d Merverdiavgift e Annet Tilbakebetalinger mv. |

| Finansdepartementets ansvarsområde: | Riksrevisjonen har avgitt syv avsluttende revisjonsbrev uten merknad. |
|-------------------------------------|---|
| 6 virksomheter | |
| 5 fond** | |
| 3 særlovsselskaper*** | |

Finansdepartementet har ansvaret for forvaltningen av statens interesser i Norges Bank. Departementet har i tillegg ansvaret for forvaltningen av Finansmarkedsfondet, Statens obligasjonsfond, Statens finansfond og Statens pensjonsfond, herunder Statens pensjonsfond utland og Statens pensjonsfond Norge, med en samlet regnskapsført kapital på 3538 mrd. kroner per 31. desember 2011. Statens finansfond er et eget rettssubjekt og framkommer både under fond og særlovsselskaper. For 2011 er det avgitt avsluttende revisjonsbrev til ett fond – Finansmarkedsfondet.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Tabellen inkluderer også kapitler som Finansdepartementet har ansvar for som budsjettdepartement. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i særlovsselskapene vedrørende forvaltningen av Statens pensjonsfond utland, Statens pensjonsfond Norge, Statens obligasjonsfond og Statens finansfond framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

*** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Finansdepartementets styring, kontroll og oppfølging av Statens pensjonsfond

Riksrevisjonen har i revisjonen av 2011 innrettet sin revisjon av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN) i samsvar med Stortingets forutsetninger, jf. Innst. 436 S (2010–2011) og Innst. 211 S (2011–2012). Dette innebærer at Riksrevisjonen skal påse at Finansdepartementet forvalter fondet i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, samt foreta revisjon av statsregnskapet inklusive posten Statens pensjonsfond (SPU og SPN).

Riksrevisjonen har gjennomført revisjonen av postene SPU og SPN i statsregnskapet for 2011 på grunnlag av regnskapstall som er revidert av de respektive eksterne revisorer hos Norges Bank og Folketrygdfondet. Riksrevisjonen har ikke utført egne kontroller hos Norges Bank og Folketrygdfondet.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Kompensasjonsordningen for merverdiavgift

I Dokument 1 for regnskapsåret 2010 påpekte Riksrevisjonen at det er utfordringer knyttet til kompensasjonsordningen for merverdiavgift og innføringen av forenklet dokumentasjonskrav. Ordningen har et komplekst regelverk, og det fremmes krav som ikke hører inn under ordningen. Riksrevisjonen uttalte at det var uheldig at gjeldende regelverk og etablerte kontrollordninger ikke syntes tilstrekkelig for å forhindre urettmessige utbetalinger.

Finansdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at departementet vil vurdere tiltak som kan redusere risiko for feilutbetalinger,

og vil vurdere å gjøre det tydeligere hvilke virksomheter som hører inn under ordningen med merverdiavgiftskompensasjon. Departementet vil også se på om skattekontorenes kontroll bør forbedres. Skattedirektoratet har påpekt at det kan være grunnlag for å foreta enkelte presiseringer i kompensasjonsloven om private/ideelle organisasjoners rett til kompensasjon ved oppføring av omsorgsboliger, og for borettslag og tingsrettslige sameier. Departementet er enig i at det kan være grunnlag for å foreta visse presiseringer på disse områdene.

Finansdepartementet har videre i brev til Revisorforeningen redegjort for hvilke faktiske og juridiske forhold revisor må kontrollere for å kunne attestere at virksomheten er omfattet av kompensasjonsordningen, og for at det beløpet som kreves er kompensasjonsberettiget. Videre viser departementet til at avgiftsmyndighetene på stadig flere områder har avklart synet på retten til kompensasjon, og at direktoratet mener iverksatte tiltak bør gi mindre feil framover.

Finansdepartementet har for øvrig i tildelingsbrev til skatteetaten for 2012 bedt etaten om å arbeide for at omfanget av feilutbetalinger begrenses.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Presentasjon av overskudd i Statens pensjonsfond i statsregnskapet

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2011–2012) at presentasjonen av Statens pensjonsfonds (SPF) overskudd i tabell 1.2 i statsregnskapet ikke tar hensyn til gevinst og tap som oppstår i forvaltningen av SPU og SPN. Det ble blant annet anført at en vesentlig del av resultatet ble utelatt når SPU og SPN ble utelatt når Finansdepartementet valgte å presentere SPFs overskudd etter nasjonalregnskapets definisjon.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ba departementet i Innst. 211 S (2011–2012) vurdere om det er mulig å klargjøre framstillingen ytterligere i forbindelse med utarbeidelsen av neste stortingsmelding om statsregnskapet.

I Meld. St. 3 *Statsrekneskapen 2011* tabell 1.2 framgår statsregnskapets hovedtall. Under omtalen i kapittel 1.4 er det opplyst at tabell 1.2 gir samlet oversikt over inntektene, utgiftene og overskuddet i statsbudsjettet, statsregnskapet og Statens pensjonsfond (SPF) for 2010 og 2011. SPFs overskudd er i tabell 1.2 presentert med 369,7 mrd. kroner, og samlet overskudd er oppgitt

til 374,4 mrd. kroner. I framstillingen av SPF's overskudd i tabell 1.2 har Finansdepartementet presentert renteinntekter og utbytte i tråd med nasjonalregnskapets definisjon. Dette medfører at gevinst og tap som oppstår i forvaltningen av SPF, fortsatt er utelatt. Når det tas hensyn til gevinst og tap, utgjør overskuddet i SPF 221,7 mrd. kroner. Faktisk overskudd i SPF er 148 mrd. kroner lavere enn det som er presentert i tabell 1.2, og beløpet framgår ikke av opplysninger i fotnote 1 og 2 til tabell 1.2. For at en bruker skal få et fullstendig bilde av statsregnskapet, må brukeren regne seg fram til det faktiske overskuddet ved hjelp av opplysningene som er oppgitt i statsregnskapets kapittel 3.

Faktaboks 1 viser overskuddet i Statens pensjonsfond og statsbudsjettet med Statens pensjonsfonds samlede overskudd slik det er presentert i Meld. St. 3 tabell 1.2, og slik det blir når overskuddet i SPF inkluderes i presentasjonen.

Det framgår av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) § 1 at reglementet gjelder for statsbudsjettet og statsregnskapet. Ifølge § 2 krever eventuelle unntak i enkeltsaker uttrykkelig vedtak i Stortinget. Kravet om realistisk budsjettering er et av de grunnleggende prinsippene, jf. § 3. Fordi departementet legger nasjonalregnskapets definisjon til grunn, utelates gevinst og tap fra SPF ved budsjetteringen av statens samlede overskudd.

Sett på bakgrunn av det ovennevnte ba revisjonen departementet opplyse blant annet om det er

riktig å legge nasjonalregnskapets definisjon til grunn ved presentasjon av overskuddet i statsregnskapet.

Finansdepartementet uttaler at bevilgningsreglementet ikke inneholder krav til hvordan en resultatoppstilling av statsbudsjettet og statsregnskapet skal utformes. Departementet viser til en etablert praksis fra 1960-årene for presentasjon av et statsbudsjett og statsregnskap overfor Stortinget med overskudd før lånetransaksjoner. Denne praksisen baserer seg på "Budsjett- og regnskapsutvalget 1949", som blant annet resulterte i et revidert bevilgningsreglement av 1959. Departementet anfører at prinsippene fra den gang i all hovedsak er ført videre i det gjeldende bevilgningsreglementet. Det påpekes at et sentralt poeng var å se statsbudsjettet og statsregnskapet i sammenheng med nasjonalbudsjettet og nasjonalregnskapet, og at det ikke er noe nytt at oppstillinger av statsbudsjettet og statsregnskapet understøtter vesentlige nøkkeltall i nasjonalbudsjettet og nasjonalregnskapet. Departementet uttaler i mai 2012 at det er viktig at tabellen i statsregnskapet har samme oppsett som budsjettdokumentene til Stortinget, der samlet overskudd i statsbudsjettet og SPF er oppstilt i samsvar med nasjonalregnskapets definisjoner av inntekter og sparing. Videre viser departementet til kapittel 3 om nærmere forklaring, og at det vil vurdere om forklaringen kan formuleres enda tydeligere i 2012.

Riksrevisjonen finner det uheldig at framstillingen i statsregnskapets tabell 1.2 ikke er ytterligere

Faktaboks 1 Inntekter, utgifter og overskudd i statsregnskapet og Statens pensjonsfond

| | Rekneskap 2011 ifølge Meld. St. 3 | Rekneskap 2011 inkl. SPF vinst/tap |
|---|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Statsbudsjettet | | |
| Oljekorrigert overskot i statsbudsjettet (A.2-B.2) | -79 399 | -79 399 |
| + Overført frå Statens pensjonsfond utland | 84 158 | 84 158 |
| = Overskot i statsbudsjettet før lånetransaksjonar | 4 758 | 4 758 |
| 2. Statens pensjonsfond | | |
| Netto kontantstraum frå petroleumsvirksemda i Statsbudsjettet (A.1-B.1) vert overført til Statens pensjonsfond utland | 350 804 | 350 804 |
| Overført frå Statens pensjonsfond utland til - statsbudsjettet | -84 158 | -84 158 |
| + Renteinntekter og utbytte i fondet | 103 004 | 103 004 |
| + Realisert/urealisert vinst/tap frå SPF | | - 147 986 |
| = Overskot i Statens pensjonsfond | 369 650 | 221 664 |
| 3. Statsbudsjettet og Statens pensjonsfond | | |
| Samla overskot | 374 408 | 226 422 |

Kilde: Meld. St. 3 (2011–2012) Statsrekneskapen 2011.

klargjort ved utarbeidelsen av stortingsmeldingen om statsregnskapet for 2011. Det framgår ikke av tabellen eller opplysninger i fotnote 1 og 2 til tabell 1.2 at gevinst og tap fra SPF på 148 mrd. kroner er utelatt. Presentasjonen av statens samlede overskudd inklusive SPF for 2011 i tabell 1.2 gir inntrykk av at det samlede overskuddet er 40 prosent høyere enn det reelle. Når Finansdepartementet velger å fortsette med en praksis fra 1960-årene tar det ikke hensyn til den utviklingen som har funnet sted med hensyn til oljeinntektene, SPF's størrelse og vesentlighet og dens resultateffekt på statsregnskapet.

Etter Riksrevisjonens vurdering bør overskuddet inkluderes i statsregnskapets tabell 1.2 slik at det gjenspeiler dagens virkelige situasjon med korrekt resultat. En slik praksis vil også samsvare med den praksis som legges til grunn ved budsjettering av handlingsregelens fire prosent forventet realavkastning.¹ Tilsvarende bør gevinst og tap også inkluderes i budsjetteringen slik at budsjettet gir et riktigere bilde sett i lys av realistisk budsjettering. Nasjonalregnskapets definisjon bør i denne sammenheng ikke være styrende for presentasjonen av SPF's overskudd i statsregnskapet. Dette anses som viktig av hensyn til både brukervennlighet, korrekt rapportering, åpenhet, transparens og fullstendighet i statsregnskapet og statsbudsjettet.

Det konstateres at det er uenighet mellom Riksrevisjonen og Finansdepartementet om presentasjonen av overskuddet i Statens pensjonsfond i statsregnskapets tabell 1.2.

Saken avsluttes.

3.3 Rapportering av Statens pensjonsfond utlands realavkastning i norske kroner

Riksrevisjonen rapporterte i Dokument 1 (2011–2012) at Finansdepartementet ikke rapporterte faktisk oppnådd realavkastning i norske kroner. Handlingsregelens forventede realavkastning på fire prosent beregnes og budsjetteres med basis i SPU's verdi i norske kroner hvert år. Etter Finansdepartementets vurdering er det mest relevant å vurdere utviklingen i fondets kjøpekraft ved å se på avkastningen målt i utenlandsk valuta.

I Meld. St. 17 (2011–2012) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011* har Finansdepartementet rapportert faktisk oppnådd realavkastning

1) All gevinst og tap inkluderes i SPU's inngående balanse, som utgjorde 3081 mrd. kroner ved inngangen til 2011, og fire prosent av dette er oppgitt til 123 mrd. kroner, jf. Nasjonalbudsjettets tabell 3.7 side 54.

og sammenlignet med forventet realavkastning på 4 prosent. Det framgår av meldingen at den årlige realavkastningen av investeringene i SPU siden 1997 i gjennomsnitt har vært 2,7 prosent. Dette er lavere enn departementets anslag om en lang-siktig realavkastning på 4 prosent.

Riksrevisjonen viser til at rapporteringen derved er utvidet, og antar at beregningen av – og informasjonen om – realisert realavkastning i norske kroner i tillegg til internasjonal valuta, vil bidra til en mer fullstendig rapportering. Finansdepartementet har rapportert oppnådd realavkastning i norske kroner i Meld. St. 17 (2011–2012) vedlegg 5.

Saken avsluttes.

3.4 Overføringer til og fra Statens pensjonsfond utland og posteringene i statsregnskapet

Riksrevisjonen undersøkte i 2010–2011 prosessen med overføringer av midler til og fra SPU, og tilhørende posteringer i statsregnskapet. Overføringene framstår for revisjonen i det vesentligste å bli utført på en åpen, effektiv og sikker måte og i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen viste imidlertid at det i løpet av perioden fra 2003 til 2010² var akkumulert 33 mrd. 2010-kroner på statens foliokonto i stedet for overført til SPU. Dette skjedde som følge av undervurderinger av det oljekorrigerte overskuddet ved nysalderingen. Riksrevisjonen ba departementet vurdere om statens avkastning på midlene som plasseres i Norges Bank er like god som avkastningen ved plassering av midlene i SPU. Videre ba Riksrevisjonen departementet vurdere nødvendigheten av en endelig avklaring av overføringene fra SPU til statsbudsjettet i nysaldert budsjett.

Det vises til kontroll- og konstitusjonskomiteens uttalelse om at det legges til grunn at eventuell overskuddslikviditet forvaltes på en god måte, jf. Innst. 211 S (2011–2012).

Finansdepartementet opplyser at økt kontantbeholdning i Norges Banks balanse vil vise seg enten som økte utlån til norske banker eller som økte valutareserver. Begge deler gir avkastning til Norges Bank. Videre opplyser departementet at både SPU og valutareservene forvaltes av Norges Bank Investment Management (NBIM). Departementet viser til Norges Banks regnskap og 2010-rapporten der det gis informasjon om

2) Riksrevisjonen har tatt for seg denne perioden fordi den uten unntak er utført i henhold til retningslinjene for budsjettpolitikken.

avkastningen på valutareservene. I 2010-rapporten står det blant annet: "Avkastninga på Statens pensjonsfond utland i 2010 var på 9,6 prosent. Avkastninga på Statens petroleumsforsikringsfond var 2,9 prosent, mens avkastninga på investeringsporteføljen i valutareservane var på 8,7 prosent."

Som det framgår av departementets opplysninger, hadde SPU bedre avkastning enn valutareservene.

Saken avsluttes.

3.5 Finansdepartementets rapportering av netto meravkastning fra eksterne forvaltning av Statens pensjonsfond utland

I Meld. St. 15 (2010–2011) opplyste Finansdepartementet at den eksterne aksjeforvaltningen til SPU i perioden 1998–2010 oppnådde en samlet meravkastning på 22,4 mrd. kroner, og at erfaringene med renteforvaltningen var mer blandet enn på aksjesiden. Finansdepartementet hadde i denne sammenhengen ikke rapportert hvilken samlet netto meravkastning som eksterne forvaltning hadde oppnådd på aksje- og rentesiden i denne perioden. Riksrevisjonens sammenstilling av opplysningene viste at eksterne forvaltning hadde gitt en netto mindreakstning eller et netto tap på 165 mill. kroner. Riksrevisjonen så det som uheldig at Finansdepartementets rapportering av den eksterne forvaltningens resultat for SPU i perioden 1998–2010 ikke ga et fullstendig bilde.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i Innst. 211 S (2011–2012) at rapporteringen av den eksterne forvaltningens resultater gir et mest mulig dekkende og fullstendig bilde.

Riksrevisjonen legger til grunn at Finansdepartementet ved framtidig rapportering gir et mest mulig dekkende og fullstendig bilde.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Finansdepartementet og underliggende virksomheter for 2011 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjonene som ligger til grunn for regnskapene.

5 Svar fra Finansdepartementet

Saken har vært forelagt Finansdepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev 25. juni 2012 om Statsregnskapet 2011 - resultatet av den årlige revisjon og kontroll.

Finansdepartementet har følgende merknad til punkt 3 Finansdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold, 3.1 Kompensasjonsordningen for merverdiavgift.

I Dokument nr. 1 for regnskapsåret 2010 påpekte Riksrevisjonen at det var uheldig at gjeldende regelverk og etablerte kontrollordninger ikke syntes tilstrekkelig for å forhindre urettmessige utbetalinger.

Finansdepartementet vil vise til at det i Prop. 112 (2011-2012) om endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivningen kapittel 15 side 169-171 er gitt en nærmere konkretisering av hvilke områder av kompensasjonsregelverket det kan være behov for å presisere og eventuelt endre. I Innst. 370 L (2011-2012) tok Stortingets finanskomite rede-gjørelsen til orientering."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt sju revisjonsbrev uten merknad. Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til Finansdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011. Riksrevisjonen har innrettet revisjonen av Statens pensjonsfond utland (SPU) og Statens pensjonsfond Norge (SPN) i samsvar med Stortingets forutsetninger³. Riksrevisjonen har i samsvar med dette ikke utført kontroller hos Norges Bank eller Folketrygdfondet.

3) Jf. Innst. 436 S (2010–2011) og Innst. 211 S (2011–2012).

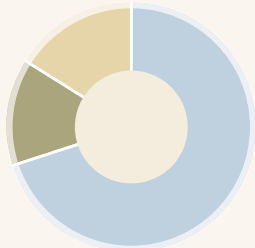
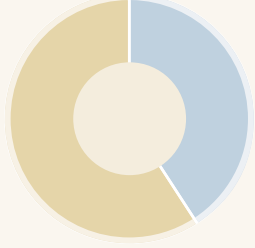
Fiskeri- og kystdepartementet

1 Fiskeri- og kystdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 612 | 4762 | 5374 | 4664 | 880 |
| Inntekter | | 1306 | | 1554 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| | | |
|--|--------------|---|
| Fiskeri- og kystdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad. |
| 4 | virksomheter | |
| 2 | selskaper** | |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

3 Fiskeri- og kystdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Det er ikke tidligere rapporterte forhold vedrørende Fiskeri- og kystdepartementet.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har ved revisjonen av Fiskeri- og kystdepartementet og underliggende virksomheter for 2011 ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i statsregnskapet eller ved virksomhetsregnskapene. Det er heller ikke avdekket vesentlige feil eller mangler ved de disposisjonene som ligger til grunn for regnskapene.

5 Svar fra Fiskeri- og kystdepartementet

Saken har vært forelagt Fiskeri- og kystdepartementet, og statsråden har i brev av 29. juni 2012 svart:

"Det vises til brev av 25. juni 2012 vedlagt resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2011.

Det vises videre til dialog og møter mellom departementet og Riksrevisjonen, og til dialogen mellom Riksrevisjonen og våre underliggende virksomheter i forbindelse med gjennomføringen av revisjonen av statsregnskapet for 2011.

Brevet sendes som anmodet også pr. e-post til riksrevisjonen@riksrevisjonen.no.

Departementets svar

Fiskeri- og kystdepartementet er tilfreds med at Riksrevisjonen gjennom sin revisjon ikke har hatt vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget, og at både departementet og underliggende virksomheter har mottatt avsluttende revisjonsbrev uten merknader.

Fiskeri- og kystdepartementet har for øvrig merket oss de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp i sin revisjon, og vil ta dette med i departementets videre arbeid. Fiskeri- og kystdepartementet har ingen ytterligere merknader til resultatet av den årlige revisjon og kontroll av statsregnskapet for 2011."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad. Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011.

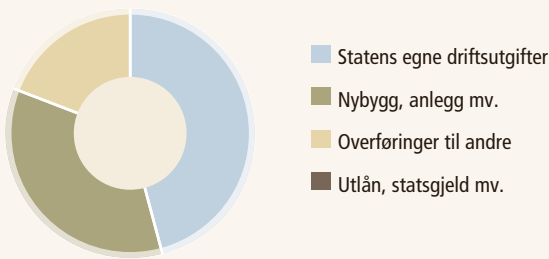
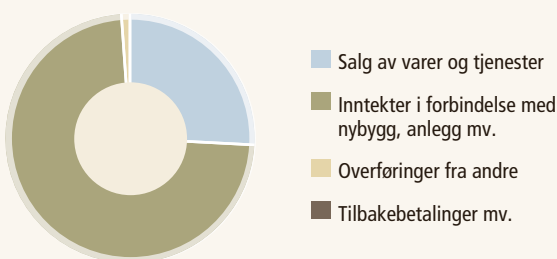
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

1 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------------|
| Utgifter | 395 | 8677 | 9072 | 8840 | 484 |
| Inntekter | | 1283 | | 1550 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt 43 avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og 1 avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|----------------|---|
| 42 | virksomheter | Statsbygg |
| 4 | fond** | |
| 1 | særlovsselskap | |

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*** utfører også oppgaver for og forvalter vesentlige støtteordninger under andre departementer.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Den norske kirkes landsfond. I tillegg kommer Statens prisreguleringsfond, Samefolkets fond og Romanifolkets fond, som inngår i den ordinære revisjon av henholdsvis Konkurransetilsynet, Sametinget og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

*** Gjelder fylkesmannsembetene.

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Risikostyring ved underliggende virksomheter

Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010 (økonomireglementet), og tilhørende bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene), inneholder krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Risikostyring skal være integrert i mål- og resultatstyringen og bidra til større sikkerhet for at vesentlige mål nås. Risikostyring er nødvendig for å utøve god intern kontroll, og skal dermed dokumenteres. Alle tiltak for å sikre at vesentlige mål nås, skal forankres på overordnet nivå for å sikre relevans og fullstendighet i risikobildet. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har ansvar for å følge opp at de underliggende virksomheter, som et ledd i den interne styringen, gjennomfører risikovurderinger som tilfredsstillende krav og intensjoner i økonomireglementet.

Revisjon for 2011 har vist at Statsbygg, jf. punkt 2.1.2, og Datatilsynet ikke kan dokumentere en overordnet risikoanalyse med tiltak og prioriteringer. For Departementenes servicesenter har revisjonen konstatert manglende risikoanalyser knyttet til både kjerneområdene ikt, jf. punkt 3.2.2, og fysisk sikkerhet. For bispedømmerådene er det store variasjoner i tilnærmingen til hvordan risiko vurderes, om risikovurderinger er grunnlaget for iverksatte tiltak, og om disse er integrert i virksomhetsstyringen. Helhetlig risikostyring ved Opplysningsvesenets fond er ikke helt på plass, jf. punkt 3.3.1.

For fylkesmannsembetene har Riksrevisjonen over flere år omtalt svakheter ved departementets styring, og revisjon av risikostyring ved seks embeter for 2010 viste at tre av embetene ikke kunne dokumentere vurdering av risiko knyttet til manglende måloppnåelse, jf. punkt 3.1.

I 2011 har Riksrevisjonen gjennomført revisjon av risikostyring ved de resterende tolv embetene, i tillegg til de seks embetene fra 2010-revisjonen.

Revisjonen viste at ti av de resterende tolv embetene ikke har implementert risikostyring som en integrert del av mål- og resultatstyringen. Seks av atten embeter kan ikke dokumentere at det gjennomføres risikovurderinger, og flertallet av embetene har ikke oppdaterte risikovurderinger. Videre viste revisjonen at embetene har ulike tilnærminger til hvordan risiko vurderes, og at flertallet av embetene mangler vurderinger av risiko for manglende måloppnåelse på vesentlige områder. Det er også store variasjoner i hvorvidt risikoområder følges opp og blir tatt hensyn til i virksomhetsstyringen.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Statsbygg

Statsbygg har mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknader. Merknadene gjelder at Statsbygg ikke på en effektiv måte kan gi Riksrevisjonen nødvendig grunnlag for revisjonen, og mangelfull gjennomføring og dokumentasjon av risikovurderingene.

2.1.1 Grunnlag for revisjonen

Riksrevisjonen ønsket for 2011-revisjonen å undersøke om utbetalinger som Statsbygg hadde foretatt til leverandører over flere år hadde grunnlag i avtaler, og om avtalene var inngått i henhold til anskaffelsesregelverket. Statsbygg ble bedt om å skaffe oversikt over hvilke avtaler som lå til grunn for utbetalingene til et utvalg leverandører.

Statsbygg kunne ikke – med den informasjonen som var tilgjengelig i hovedbok og andre systemer – maskinelt skaffe en korrekt oversikt som viser alle utbetalinger for hver kontrakt. Statsbygg kunne heller ikke maskinelt framskaffe hvilke avtaler som leverandørene har eller har hatt med Statsbygg. Det blir derfor vanskelig å spore fra bokførte utbetalinger i regnskapet til avtaler, og dermed vil det bli svært ressurskrevende for Statsbygg å produsere tilfredsstillende grunnlag for revisjonen. Siden Statsbygg ville ha måttet gjennomført denne oppgaven manuelt, og fordi resultatet ville hatt stor sannsynlighet for feil og kommet for sent for gjennomføringen, valgte Riksrevisjonen å ikke gjennomføre oppgaven som planlagt.

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll skal ifølge § 14 i *lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 nr. 21 med endringer senest 18. august 2011*, legge forholdene til rette

slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver Riksrevisjonen anser nødvendig. Revisjonen viser at Statsbygg ikke i tilstrekkelig grad har tilpasset sine systemer og rutiner til maskinelle og systematiske kontroller, og dermed vil denne type forespørsler fra Riksrevisjonen kreve en stor innsats fra Statsbygg for å produsere ønskede data. Siden arbeidet må utføres med betydelig manuelt innslag, foreligger det risiko for feil og ufullstendighet, noe som kan medføre at resultatet av revisjonen ikke blir riktig.

2.1.2 Risikostyring i Statsbygg

Økonomireglementet og økonomibestemmelsene inneholder krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Risikostyring skal være integrert i mål- og resultatstyringen og bidra til større sikkerhet for at vesentlige mål nås. Risikostyring er nødvendig for å utøve god intern kontroll, og skal dermed dokumenteres. Alle tiltak for å sikre at vesentlige mål nås, skal forankres på overordnet nivå for å sikre relevans og fullstendighet i risikobildet.

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av Statsbyggs system og rutiner for risikostyring i 2011. Statsbygg beskriver prosessen slik at toppledelsen diskuterer risiko, prioriterer og fordeler risikofaktorer, og at hver avdeling deretter vurderer og iverksetter tiltak.

Ved at hver avdeling får ansvar for risikofaktorer og tiltak, øker muligheten for at tiltak ikke gjennomføres i tråd med en samlet overordnet prioritering. Fordeling ut på avdelingene kan videre vanskeliggjøre gjennomføring av tiltak som ligger helt eller delvis utenom den avdelingen som er tildelt risikofaktoren. Statsbyggs prosess er dermed ikke i overensstemmelse med anerkjent metodikk på området.¹ Statsbyggs dokumentasjon av prosessen på ledernivå er også mangelfull.

3 Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Risikostyring ved fylkesmannsembetene

Riksrevisjonen fant det for 2010 kritikkverdig at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ikke hadde sikret at alle fylkesmannsembetene hadde etablert risikostyring som en

integrert del av mål- og resultatstyringen.² Revisjon av risikostyring ved seks fylkesmannsembeter viste at tre embeter ikke kunne legge fram dokumentasjon som synliggjorde noen vurdering av risiko knyttet til manglende måloppnåelse. De tre resterende embetene hadde gjennomført dokumenterte vurderinger av risiko på ett eller flere områder. Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpekte at "Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har et særlig ansvar for blant annet å påse at fylkesmannsembetene etablerer et system for risikostyring, og for at bestemmelsene i økonomireglementet blir fulgt. Departementet har videre ansvar for å følge opp risikostyring av felles virksomhetskritiske faktorer".³

Riksrevisjonen har i 2011 blant annet fulgt opp de seks fylkesmannsembetene som ble kontrollert i 2010. Revisjonen viser at embetene i varierende grad har iverksatt tiltak for å utbedre mangler ved risikostyringen, og det er fortsatt to av de seks embetene som ikke kan dokumentere at det gjennomføres risikovurderinger. Se for øvrig omtale under punkt 1.3.1.

Departementet opplyser at det har iverksatt flere tiltak for å utbedre mangler ved risikostyringen hos fylkesmannsembetene. Det er i 2011 blant annet gjennomført "pilotdialogmøter" med to embeter der risikostyring har vært tema. Videre er det nedsatt en arbeidsgruppe som skal legge fram anbefalinger i tilknytning til risikostyring sommeren 2012.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.2 Departementenes servicesenter

3.2.1 Anskaffelser

Ved revisjon for 2010 var Riksrevisjonen kritisk til at Departementenes servicesenter (DSS) ikke overholder anskaffelsesregelverket, og forutsatte at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet påså at etablerte tiltak får ønsket effekt.⁴

Departementet har i oppfølgingssaken ikke opplyst hvordan eller om tiltakene har fått effekt. Riksrevisjonen har på bakgrunn av terrorhendelsene 22. juli 2011 valgt å ikke kontrollere anskaffelser for 2011-regnskapet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

1) Blant annet metodedokument *Risikostyring i staten*, utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring, desember 2005.

2) Dokument 1 (2011–2012).

3) Innst. 211 S (2011–2012).

4) Dokument 1 (2011–2012).

3.2.2 Informasjonssikkerhet

DSS er et administrativt serviceorgan som leverer tjenester til departementene og Statsministerens kontor, blant annet all ikt-drift for 13 departementer. Det ugraderte nettverket (Depnett/U) benyttes for kommunikasjon og tilgang til Internett, samt sentrale tjenester som e-post, saksbehandlingssystemer, filbehandling mv. Ifølge DSS og departementene er det ufravikelige krav til integritet, tilgjengelighet og konfidensialitet for informasjon som lagres i systemene, og det forventes at informasjonen blir behandlet på en forsvarlig og sikker måte.

Ved revisjonen for 2009 var Riksrevisjonen sterkt kritisk til at DSS ikke hadde ivaretatt arbeidet med informasjonssikkerhet på en tilfredsstillende måte, og forutsatte at arbeidet ble gitt høy prioritet.⁵ I forbindelse med revisjonen for 2010 opplyste DSS at kun et fåtall av tiltakene for å utbedre svakheter var gjennomført og at det fortsatt var svakheter og mangler i Depnett/U. For 2010 var Riksrevisjonen sterkt kritisk til at DSS fortsatt hadde vesentlige mangler på informasjonssikkerhetsområdet, og forutsatte at alle påviste svakheter skulle utbedres.⁶ DSS har i ettertid igangsatt flere prosjekter på informasjonssikkerhetsområdet som kan bedre sikkerheten, men revisjonen for 2011 har vist at det fortsatt er vesentlige mangler knyttet til informasjonssikkerhet i DSS.

Det er store mangler i dokumentasjonsstyringen. På enkelte områder mangler det rutiner, rutiner er ikke kjent, og det er utfordringer knyttet til dokumentasjon av den interne kontrollen. DSS har startet et arbeid med å identifisere, klassifisere og risikovurdere tjenester og objekter, men har ikke oversikt over ønsket sikkerhetsnivå og prioriteringer ved en krise. Risikoer som er forbundet med ikt-avdelingen eller tjenester er fortsatt ikke dokumentert, noe som kan medføre at risikoer ikke blir påvist og at nødvendige sikringstiltak ikke synliggjøres. I avtalene med departementene og ekstern driftsleverandør framkommer enkelte krav om sikkerhet som ikke er tilstrekkelig konkretisert. DSS følger ikke opp alle de krav som er satt i avtalene, og er dermed ikke kjent med hvordan sikkerheten håndteres av avtalepartnerne. DSS har fortsatt ikke etablert et tilfredsstillende krise- og beredskapsplanverk, det blir ikke foretatt systematisk test av at data kan gjenskapes, og det vil kunne ta lang tid før

brukerne får tilgang til data dersom DSS' sentrale infrastruktur ikke er tilgjengelig.

DSS har gjennomført flere tiltak knyttet til tekniske svakheter, og revisjonen har vist at det er forbedringer på dette området. I oppryddingsarbeidet har DSS imidlertid foretatt enkelte avgrensninger som påvirker sikkerhetsnivået, og det er fortsatt enkelte mangler i beskyttelsen av Depnett/U. Manglene er knyttet tilgangskontroller, driftsadministrasjon, vedlikehold, sikkerhetsmekanismer og administrative rutiner. Det foreligger ingen samlet dokumentasjon som viser hvilken sikkerhet som er etablert i Depnett/U, og det er fortsatt ikke nedfelt hvilke krav som skal gjelde for sikkerheten i DSS. Dette medfører at sikkerhetsnivået i praksis settes av saksbehandlerne i DSS og kan påvirkes av brukerne i departementet. Det er dermed vanskelig å se hvordan DSS og departementene har grunnlag for å vurdere om nettverket er tilstrekkelig sikret.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet satte for 2011 krav til DSS om å etablere et styringssystem for informasjonssikkerhet, og å forbedre ikt-sikkerheten. Departementet opplyser at kravene ikke ble oppfylt, og at arbeidet skal ferdigstilles i løpet av 2012. Mangelfullt styringssystem for informasjonssikkerhet kan medføre at ikt-sikkerheten ikke blir vedlikeholdt, og at ytterligere sikringstiltak ikke blir iverksatt. DSS opplyser at det gjenstår et betydelig arbeid med å videreutvikle styringssystem og operative sikkerhetsløsninger, og at den interne dokumentstyringen må forbedres betydelig.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Opplysningsvesenets fond

3.3.1 Risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper

Opplysningsvesenets fond mottok for 2010 revisjonsbrev med merknad.

Opplysningsvesenets fond (Ovf) forvalter fast eiendom og finanskapital som skal komme Den norske kirke til gode. Eiendomsforvaltning skjer blant annet gjennom datterselskaper. Ved revisjonen for 2009 påpekte Riksrevisjonen at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har et overordnet ansvar for styring og oppfølging av underliggende virksomheter. Departementet opplyste da at de forhold som revisjonen påpekte ville bli vurdert i forbindelse med en gjennomgang av Ovfs rammebetingelser.

5) Dokument 1 (2010–2011).

6) Dokument 1 (2011–2012).

Ved utgangen av 2010 hadde Ovf 16 datterselskaper. Riksrevisjonen var da kritisk til at departementet gjennom styringen av Ovf ikke hadde påsett at det var etablert et helhetlig system for risikostyring, at det forelå nødvendige retningslinjer for aktiviteten i datterselskapene, og til at departementets varslede gjennomgang av rammeverket fortsatt ikke var ferdigstilt. Departementet uttalte da at styret er ansvarlig for risikostyring og fastsettelse av instruksverk i Ovf og datterselskaper.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet satte i tildelingsbrevet for 2009 krav til Ovf om å etablere et gjennomgående system for risikostyring. Revisjonen for 2010 viste at Ovf fortsatt ikke hadde etablert et helhetlig system for risikostyring som tok hensyn til kompleksiteten og totalaktiviteten i Ovf og datterselskapene. Dette hadde blant annet medført at prosjekter ble godkjent uten at det var foretatt vurdering av Ovfs totale risikoeksponering og økonomiske bæreevne. Videre viste revisjonen at investeringsaktiviteten i datterselskapene var økende. Det var planlagt flere prosjekter uten at det var framlagt lønnsomhetsanalyser eller gitt nødvendige retningslinjer. Styringen av datterselskapene framsto som uklar, spesielt av ansvarsforhold, roller, kontroll og oppfølging.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 211 S (2011–2012) at et helhetlig system for risikostyring ikke var etablert, og at nødvendige retningslinjer for aktiviteten i datterselskapene ikke forelå. Komiteen imøteså videre at revidert hovedinstruks for Ovf ble ferdigstilt i løpet av 2012. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har nylig revidert hovedinstruksen for Ovf, og det framkommer av denne at Ovf må etablere systematisk og helhetlig risikostyring av fondets virksomhet. Departementet opplyser at Ovfs styre i februar 2012 vedtok en overordnet risikopolisy for Ovf, og mener dette viser at Ovf er i ferd med å etablere en systematisk og helhetlig risikostyring for virksomheten.

Revisjonen for 2011 bekrefter at Ovf har startet arbeidet med risikokartlegging og -styring, og at arbeidet vil fortsette i 2012, men det er fortsatt enkelte svakheter, jf. omtale under punkt 1.3.1. Det framkom også at det var solgt eiendommer fra Ovf til et datterselskap uten at det forelå hensiktsmessig dokumentasjon av at salgsprisen var markedsbasert. Revisjonen viste videre at enkelte ansatte i Forvaltningsorganet for Opplysningensvesenets fond har styreverv i selskaper der Ovf er investor, uten at det ble

dokumentert at vervene var godkjent i henhold til Ovfs retningslinjer.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.3.2 Forvaltning av ikt

Ovf drifter dataløsninger for egen organisasjon, og er pålagt ansvar for driften av dataløsninger til sentrale og regionale kirkelige organer. På ikt-området er Ovf avhengig av eksterne konsulenter. Riksrevisjonen fant det for 2010 kritikkverdig at Ovf ikke etterlevde anskaffelsesregelverket ved kjøp av konsulenttjenester, at Ovf ikke hadde etablert et tilfredsstillende styringssystem for ikt, og at det var svakheter i sikkerheten til nettverket. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har i brev til Riksrevisjonen opplyst at driftsavtale for ikt-tjenester til Ovf ble konkurranseutsatt ved offentlig utlysning i januar 2012. Departementet har videre opplyst at eksterne konsulenter har startet arbeidet med en helhetlig gjennomgang av ikt-området, at anbefalinger er under oppfølging, og at gjennomgangen vil bli ferdigstilt etter at det er foretatt en oppgradering av løsningen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3.3 Internkontroll

Riksrevisjonen har tatt opp mangler ved internkontrollen i Ovf i Dokument 1 flere ganger og senest for revisjonen av 2010.⁷ Riksrevisjonen fant det for 2010 alvorlig at Ovf fortsatt hadde svakheter knyttet til internkontroll og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, til tross for at det var iverksatt tiltak. Kontroll- og konstitusjonskomiteen bemerket i Innst. 211 S (2011–2012) at mangler ved internkontrollen i Ovf er en gjenganger i Dokument 1. Det ble sett alvorlig på at Ovf fortsatt hadde svakheter knyttet til internkontroll og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, til tross for at tiltak var iverksatt. Komiteen var tilfreds med at Riksrevisjonen hadde merket seg at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ville påse at tiltak for å bedre internkontrollen fikk nødvendig prioritet. Det er ikke opplyst fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet hvordan tiltak er fulgt opp, men revisjonen av 2011 har vist at mangler ved internkontrollen i Ovf, som ble påpekt i revisjon av 2010-regnskapet, er rettet opp.

Saken avsluttes.

7) Blant annet Dokument nr. 1 (2004–2005), Dokument nr. 1 (2006–2007), Dokument 1 (2009–2010) og Dokument 1 (2010–2011).

3.4 Offentlig elektronisk postjournal

Offentlig elektronisk postjournal (OEP) skal medvirke til å effektivisere gjennomføringen av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og gjøre forvaltningen mer demokratisk tilgjengelig. Det var også ett av de viktigste fornyingstiltakene for Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2009.⁸ I Dokument 1 (2010–2011) konstaterte Riksrevisjonen at arkivforskriften og offentlighetsforskriften gir rom for at det kan foreligge én eller flere papirbaserte offentlige journaler i tillegg til de journaler som publiseres gjennom OEP. Riksrevisjonen uttalte at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ikke hadde besvart revisjonens spørsmål om målsetting om allmenn og enkel tilgang kan oppfylles så lenge det ikke kreves at OEP skal inneholde fullstendige offentlige journaler. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket at målsettingen vanskelig kan oppfylles så lenge det ikke kreves at OEP inneholder fullstendige journaler.⁹

Ved oppfølging av saken i 2010 uttrykte Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet at OEP oppfyller målsettingen om allmenn og enkel tilgang til offentlig informasjon, såfremt informasjonen ikke er belagt med noen restriksjoner i lov eller forskrift. Videre avgrenset departementet ansvaret til tjenestens tekniske innretning, funksjonalitet og brukervennlighet. Riksrevisjonen viste til uttalelsen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen og påpekte i Dokument 1 (2011–2012) at revisjonen vanskelig kan se at departementets ansvarsinnkrenkning er forenlig med målsetting om allmenn og enkel tilgang til offentlig informasjon.

Revisjon av regnskapet for 2011 viser at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ikke har funnet grunn til å foreta noe mer i denne saken. Riksrevisjonen konstaterte at departementet som ansvarlig for fornyingsarbeidet i offentlig sektor, ikke har sett det som departementets oppgave å ta initiativ til at alle relevante offentlige journaler skal føres elektronisk, slik at omfanget av papirbaserte journaler begrenses.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Risikostyring ved underliggende virksomheter

Økonomireglementet har siden 2003 stilt krav om at det skal etableres et system for å vurdere og følge opp risiko for manglende måloppnåelse. Revisjonen viser at Statsbygg og Datatilsynet ikke kan dokumentere en overordnet risikoanalyse. Det er store variasjoner i tilnærmingen til hvordan risiko vurderes på bispedømmerådene, om risikovurderinger er grunnlaget for iverksatte tiltak, og om disse er integrert i virksomhetsstyringen. For Departementenes servicesenter har revisjonen konstatert manglende risikoanalyser knyttet til kjerneområdene ikt og fysisk sikkerhet. Riksrevisjonen konstaterer at det fortsatt er store variasjoner mellom fylkesmannsembetene når det gjelder i hvilken grad risikostyring er en integrert del av styringssystemet. En tredjedel av embetene kan ikke dokumentere at det gjennomføres risikovurderinger. Opplysningsvesenets fond (Ovf) har startet arbeidet med helhetlig risikostyring, men revisjonen viste at det fortsatt er enkelte svakheter knyttet til styring og kontroll av datterselskapene.

Manglende risikovurderinger kan medføre at vesentlige avvik knyttet til måloppnåelse ikke forebygges, avdekkes eller korrigeres. Videre kan mangelfull oppfølging av embetene føre til variasjon i hvordan oppgaver prioriteres og løses i de ulike embetene, og at viktige nasjonale politiske mål i varierende grad blir ivaretatt. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har iverksatt en del tiltak ovenfor fylkesmannsembete, jf. punkt 3.1. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet vil vurdere om erfaringene fra tiltakene også kan ha relevans for og overføres til de øvrige virksomhetene.

Over flere år har departementet i tildelingsbrev lagt til grunn at virksomhetene gjennomfører risikovurderinger. Revisjonsfunnene viser at risikovurderinger ikke blir gjennomført i henhold til anerkjent metodikk¹⁰ og dokumentert. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets styring og oppfølging er tilstrekkelig for å sikre at risikostyringen tilfredsstillende krav og intensjoner i økonomireglementet med bestemmelser. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål om departementet har vurdert ytterligere tiltak.

8) St.prp. nr. 1 (2008–2009).

9) Innst. 138 S (2010–2011).

10) Blant annet metododokument *Risikostyring i staten*, utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring, desember 2005.

Helhetlig risikostyring ved Ovfv er ikke helt på plass, og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet vil følge opp styringen av datterselskapene.

4.2 Statsbygg

4.2.1 Grunnlag for revisjonen

Statsbygg er ikke i stand til maskinelt å skaffe en oversikt som viser alle utbetalinger per kontrakt. Statsbygg kunne ikke – med den informasjon som var tilgjengelig i hovedbok og andre systemer – spore maskinelt fra hovedbok til kontraktene som er grunnlaget for utbetalingene, og få oversikt over hvilke avtaler som leverandørene har eller har hatt med Statsbygg. I den grad Statsbygg manuelt kan framskaffe slik informasjonen, vil det være meget arbeidskrevende og beheftet med usikkerhet.

Statsbygg har ikke i tilstrekkelig grad tilpasset systemene slik at regnskapet og anskaffelser systematisk og effektivt kan revideres. For å dekke Riksrevisjonens behov kreves det stor manuell innsats fra Statsbygg for å produsere ønskede data.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vil sikre at Statsbygg gir Riksrevisjonen nødvendig informasjon for å foreta revisjons- og kontrolloppgaver.

4.2.2 Risikostyring i Statsbygg

Økonomireglementet har siden 2003 stilt krav om at det skal etableres et system for å vurdere og følge opp risiko for manglende måloppnåelse. Revisjonen viser at Statsbyggs gjennomføring av risikovurderingene ikke var i tråd med anerkjent metodikk¹¹. Statsbyggs dokumentasjon på ledernivå av vurderinger og prioriteringer av tiltak var også mangelfull. Ifølge anerkjent metodikk bør en samlet overordnet risikoanalyse med prioritering og tiltak behandles av virksomhetsledelsen, blant annet for å kunne identifisere tiltak som gjelder mer enn en avdeling.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vil sikre at virksomhetsledelsen i Statsbygg gir arbeidet med risikostyring nødvendig prioritet.

11) Blant annet metodedokument *Risikostyring i staten*, utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring, desember 2005.

5 Svar fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet

Saken har vært forelagt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 25. juni 2012 med utkast til Dok. 1 om revisjonen for 2011. I pkt 4 Riksrevisjonens bemerkninger er det under pkt 4.1 reist generelle spørsmål om risikostyring i departementets underliggende virksomheter eksemplifisert ved funn i Datatilsynet, Departementenes servicesenter, fylkesmannsembetene, Statsbygg, bispedømmerådene og Opplysningsvesenets fond. Under pkt 4.2 er det reist spørsmål som direkte knytter seg til Statsbygg.

Nedenfor følger mine svar på de spørsmål Riksrevisjonen stiller i pkt 4.

4.1 Risikostyring ved underliggende virksomheter

- *Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har iverksatt en del tiltak ovenfor fylkesmannsembete og Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet vil vurdere om erfaringene fra tiltakene også kan ha relevans for og overføres til de øvrige virksomhetene.*

I 2011 fulgte Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet opp ved å ha risikostyring som tema i ledersamtaler med samtlige fylkesmenn. Krav til risikostyringer tatt inn i alle fylkesmennenes lederkontrakter. Tilsvarende ble krav til risikostyring tatt opp i årets ledersamtale med direktøren i Departementenes servicesenter. Det ble særlig lagt vekt på håndtering av risiko knyttet til sikkerhetstjenester. Risikostyring er eget oppfølgingspunkt i direktørens lederlønnskontrakt. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet legger vekt på å forankre risikostyring hos øverste leder av virksomheten.

I tillegg vil risikostyring fortsatt være en sentral del av styringsdialogen mellom departementet og underliggende virksomheter. Departementet vurderer også å gjennomføre egne temamøter for å rette oppmerksomheten mot faglige utfordringer og rammeverket for god risikostyring. Tiltak iverksatt overfor fylkesmannsembetene, der bl. a utvikling av metodikk for risikostyring har vært tema utenom den ordinære styringsdialogen, har overføringsverdi.

- *Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets styring og oppfølging er tilstrekkelig for å sikre at risikostyringen tilfredsstillende krav og intensjoner i økonomireglementet med bestemmelser.*

I tildelingsbrevene til departementets underliggende virksomheter forutsettes det at virksomhetene har systemer og rutiner for risikostyring som tilfredsstillende kravene i økonomireglementet. Departementet startet høsten 2011 en omfattende prosess for å revidere underliggende virksomheters virksomhets- og økonomiinstruks. I en ny felles mal er kravene til risikostyring tydeliggjort som ledd i arbeidet med å innføre likeartet praksis og metodikk på departementets ansvarsområde. Departementet vil i oppfølgingen forsikre seg om at alle underliggende virksomheter har etablert gode prosesser for håndtering av risiko, og at risikostyringen framover faktisk blir i samsvar med anerkjent metodikk. Ny virksomhets- og økonomiinstruks ble for øvrig gjort gjeldende for Departementenes servicesenter fra februar 2012.

- *Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har vurdert ytterligere tiltak.*

Departementet vil fortsette den tette oppfølgingen av risikostyring i underliggende virksomheter, og vil sørge for tilfredsstillende nivå og bedre systematikk ved å sørge for forpliktende og gode prosesser. Som et ledd i oppfølgingsarbeidet, sender departementet ut likelydende brev til alle underliggende virksomheter for å sikre at håndteringen av risiko i mål- og resultatstyringen er tilstrekkelig dokumentert i henhold til økonomiregelverkets krav.

- *Helhetlig risikostyring ved Ovf er ikke helt på plass, og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet vil følge opp styringen av datterselskaper.*

I tildelingsbrevet for 2012 til Opplysningsvesenets fond stilte departementet krav om at det alt vesentlige av fondets aktiviteter og virksomhet skal være omfattet av et helhetlig system for risikostyring i løpet av 2012. I fondets rapportering om status og framdrift i arbeidet, bekrefter fondet at dette vil være på plass i år.

I den nylig reviderte hovedinstruksen for Opplysningsvesenets fond er det gitt nærmere bestemmelser om datterselskaper. Etter instruksens bestemmelser er det styret som treffer beslutning

om opprettelse av datterselskaper, som også skal gi retningslinjer og instruks for styring, kontroll og oppfølging av datterselskaper. De retningslinjer og instruks som styret er pålagt å utarbeide, skal være ferdigstilt innen utgangen av inneværende år. Selv om det er styrets ansvar å sikre god styring og kontroll med datterselskaper, mener jeg det kan være aktuelt å be fondet rapportere mer systematisk til departementet om datterselskapenes virksomhet enn det som har vært tilfelle til nå. Bakgrunnen for dette er den økte aktiviteten som skjer i regi av datterselskaper. Av samme grunn går jeg ut fra at fondets årsrapport i økende grad bygges ut med informasjon om datterselskapenes virksomhet.

4.2 Statsbygg

4.2.1 Grunnlag for revisjon

- *Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet vil sikre at Statsbygg gir Riksrevisjonen nødvendig informasjon for å foreta revisjons- og kontrollopgaver.*

Grunnlaget for spørsmålet er manglende maskinell sporbarhet mellom utbetalinger og de avtaler som ligger til grunn for utbetalingene. Riksrevisjonen påpeker at Statsbygg ikke er i stand til maskinelt å skaffe en oversikt som viser alle utbetalinger per kontrakt.

Statsbygg har systemer som sikrer maskinell sporbarhet i alle byggeprosjekter, rådgivingsprosjekter, vedlikeholdsprosjekter, FoU-prosjekter og andre arbeider som registreres og følges opp gjennom Statsbyggs elektroniske prosjektstyringssystem.

Utfordringen mht maskinell sporbarhet gjelder i hovedsak administrative anskaffelser. Her er det fortsatt behov for manuelle operasjoner. Det betyr imidlertid ikke at utbetalinger i henhold til de avtaler som ligger til grunn, ikke kan spores. Men det er, som Riksrevisjonen påpeker, mer arbeidskrevende å spore dem. Statsbygg har derfor besluttet å implementere nye datasystemer som vil forbedre informasjonsflyt og sporbarhet. Etter planen skal disse være på plass i 2014. I påvente av nye systemer har Statsbygg foretatt endringer i eksisterende systemer for å etablere elektronisk sporbarhet mellom kontrakt og utbetalinger også på området administrative anskaffelser.

Videre er det utarbeidet ny arkivstruktur for administrative anskaffelser som skiller mellom prosessen fram til avtaleinngåelse (anskaffelsen) og avrop/bestillinger på kontrakt. I forbindelse med revisjonen for 2012 skal derfor Statsbygg på en enklere måte kunne gi maskinelle oversikter over utbetalinger pr. kontrakt, både for prosjekt-anskaffelser og administrative anskaffelser.

4.2.2 Risikostyring i Statsbygg

- *Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan FAD vil sikre at virksomhetsledelsen i Statsbygg gir arbeidet med risikostyring nødvendig prioritet.*

Riksrevisjonen har påpekt at Statsbygg for 2011 ikke har gjennomført risikostyring i tråd med anerkjent metodikk¹², og at dokumentasjonen på ledernivå av vurderinger og prioriteringer av tiltak var mangelfull.

Risikostyring har høy prioritet i Statsbygg, og har inngått i Statsbyggs styringssystem i flere år, på flere nivåer. Som ledd i risikostyringen er risiko for avvik fra mål, resultatkrav (herunder prosjektgjennomføringen) og budsjett fast tema på etatsstyringsmøtene mellom Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Statsbygg.

I 2011 ble risikostyringsprosessen i Statsbygg gjennomført ved at toppledelsen hadde en overordnet og helhetlig diskusjon om risiko og iverksetting av tiltak. Risiko og tiltak både i og utenfor den enkelte avdeling ble vurdert. I ettertid har Statsbygg innsett at prosessen for 2011 og dokumentasjonen av den kan forbedres slik at disse er i samsvar med anerkjent metodikk. Etter revisjonen har Statsbygg derfor gjennomført justeringer.

Departementet forutsetter derfor at prosessene heretter vil bli gjennomført og dokumentert i tråd med metodokumentet som Riksrevisjonen henviser til og vil for øvrig på vanlig måte følge opp spørsmålet i styringsdialogene med Statsbygg."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 43 avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Statsbygg.

12) Jf. Riksrevisjonens referanse til metodokumentet Risikostyring i staten, utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring, desember 2005.

6.1 Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

6.1.1 Risikostyring ved underliggende virksomheter

Riksrevisjonen finner det kritikkverdigg at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ennå ikke har sørget for at alle underliggende virksomheter har gjennomført risikostyring i tråd med regelverket.

Økonomireglementet¹³ har siden 2003 stilt krav om at det skal etableres et system for å vurdere og følge opp risiko for manglende måloppnåelse. Manglende risikovurderinger kan medføre at vesentlige avvik knyttet til måloppnåelse ikke identifiseres, forebygges eller korrigeres.

Riksrevisjonen har i flere år omtalt svakheter ved departementets styring av fylkesmannsembetene. Mangelfull oppfølging av risikostyring for embetene kan føre til variasjoner i hvordan oppgaver prioriteres og løses, og at viktige nasjonalpolitiske mål blir ivaretatt i varierende grad. Videre har Riksrevisjonen i flere år omtalt svakheter ved departementets styring av Opplysningsvesenets fond (Ovf) og at Ovf har hatt manglende helhetlig risikostyring av datterselskapene.

Revisjonen viser at heller ikke Statsbygg og Datatilsynet kan dokumentere tilfredsstillende overordnet risikoanalyse. Videre mangler Departementenes servicesenter risikoanalyser av viktige kjerneområder. For bispedømmerådene er det store variasjoner i tilnærmingen til hvordan risiko vurderes, om risikovurderinger er grunnlaget for iverksatte tiltak og om disse er integrert i virksomhetsstyringen.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet viser til at tiltak som er iverksatt for fylkesmannsembetene, blant annet utvikling av metodikk for risikostyring, har overføringsverdi for øvrige underliggende virksomheter. Riksrevisjonen forutsetter at departementet sørger for å utnytte overføringsverdien på best mulig måte.

Videre viser departementet til at kravene til risikostyring er tydeliggjort i en ny felles mal for virksomhets- og økonomiinstruks, som departementet startet arbeidet med høsten 2011. Departementet opplyser at risikostyring i underliggende virksomheter vil bli fulgt tett opp og

13) *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010.*

være en sentral del av styringsdialogen. I oppfølgingen vil departementet sikre at alle underliggende virksomheter har etablert gode prosesser for håndtering av risiko, og at risikostyringen framover faktisk blir i samsvar med anerkjent metodikk¹⁴. Departementet vil også sende like lydende brev til alle underliggende virksomheter for å sikre at håndteringen av risiko i mål- og resultatstyringen er tilstrekkelig dokumentert i henhold til økonomiregelverkets krav. Et helhetlig system for risikostyring i Ovf skal være på plass i 2012, og departementet vil vurdere å be Ovf rapportere mer systematisk om datterselskapene.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet iverksetter nødvendige tiltak for å sikre at underliggende virksomheter faktisk gjennomfører risikostyring i tråd med regelverket, som ble fastsatt i 2003.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Statsbygg

Grunnlag for revisjonen

Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at Statsbygg ikke har tilpasset systemene slik at Riksrevisjonen kan utføre en effektiv og målrettet revisjon.

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver revisjonen anser nødvendig.¹⁵

Revisjonen viser at Statsbygg – med den informasjonen som var tilgjengelig i hovedbok og andre systemer – ikke effektivt kunne skaffe en korrekt oversikt som viser alle utbetalinger per kontrakt, og heller ikke effektivt skaffe en oversikt over hvilke avtaler som leverandørene har eller har hatt med Statsbygg.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at Statsbygg har planlagt å implementere nye datasystemer som vil forbedre informasjonsflyt og sporbarhet i løpet av 2014. Departementet opplyser videre at Statsbygg i påvente av nye systemer har foretatt endringer i eksisterende systemer for å etablere elektronisk

sporbarhet mellom kontrakt og utbetalinger. Det er også utarbeidet ny arkivstruktur for administrative anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at iverksatte tiltak skal kunne gi grunnlag for en effektiv revisjon allerede for 2012-revisjonen.

Risikostyring i Statsbygg

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Statsbygg har brukt lang tid på å få på plass et system for risikostyring i tråd med regelverket og god praksis.

Økonomireglementet¹⁶ har siden 2003 stilt krav om at det skal etableres et system for å vurdere og følge opp risiko for manglende måloppnåelse. Manglende risikovurderinger kan medføre at vesentlige avvik knyttet til måloppnåelse ikke identifiseres, forebygges eller korrigeres. Statsbyggs prosess for risikostyring er ikke i tråd med anerkjent metodikk¹⁷.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet opplyser at Statsbygg i ettertid har innsett at prosessen for 2011 – og dokumentasjon av denne – kan forbedres, og viser til at Statsbygg etter revisjonen har gjennomført justeringer. Departementet opplyser videre at prosessene vil bli gjennomført og dokumentert i tråd med anerkjent metodikk, og at dette vil bli fulgt opp i styringsdialogen med Statsbygg.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- internkontroll i Opplysningsvesenets fond
- manglende måloppnåelse for offentlig elektronisk postjournal

Følgende forhold vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- anskaffelser i Departementenes servicesenter
- informasjonssikkerhet i Departementenes servicesenter
- forvaltning av ikt i Opplysningsvesenets fond

Videre oppfølging av følgende saker vil bli rapportert særskilt til neste år:

- risikostyring ved fylkesmannsembetene
- risikostyring, styring og oppfølging av datterselskaper i Opplysningsvesenets fond

14) Blant annet metodedokumentet *Risikostyring i staten*, utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring, desember 2005.

15) *Lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 nr. 21 med endringer senest 18. august 2011*, § 14.

16) *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010*.

17) Blant annet metodedokumentet *Risikostyring i staten*, utarbeidet av Senter for statlig økonomistyring, desember 2005.

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres følgende forvaltningsrevisjoner:

- statens forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høyskolesektoren
- utredninger av offentlige tiltak
- statlig tilsynsvirksomhet

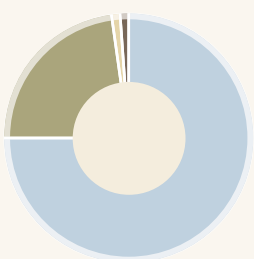
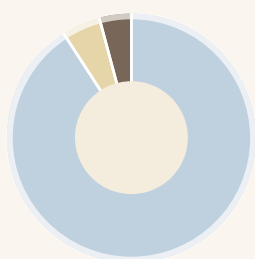
Forsvarsdepartementet

1 Forsvarsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------------|
| Utgifter | 1591 | 40 623 | 42 214 | 40 871 | 2046 |
| Inntekter | | 5336 | | 6039 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Forsvarsdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|---------------------------------------|--------------|--|
| 4 | virksomheter | Forsvaret |
| 1 | selskap** | |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler eller poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Forsvaret

Forsvaret har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad for følgende forhold:

2.1.1 Virksomhetsstyring

Riksrevisjonen har kontrollert om Forsvaret har tatt i bruk Felles integrert forvaltningssystem (FIF) i samsvar med Stortingets forutsetninger.¹ FIF skal bidra til effektive prosesser og gi Forsvaret bedre styringsinformasjon. Se faktaboks 1.

Faktaboks 1 LOS-programmet

- Av St. prp. nr. 20 (2006–2007) punkt 2 framgår det at LOS-programmet er Forsvarets satsing på et nytt felles styringssystem for økonomi, personell og logistikk, og et viktig omstillingsverktøy for å nå målene for moderniseringen av Forsvaret.
- LOS-programmet inneholder flere prosjekter med siktemål å etablere et Felles integrert forvaltningssystem (FIF) i Forsvaret. FIF skal bidra til effektive prosesser og gi Forsvaret bedre styringsinformasjon. FIF sammenstiller informasjon om Forsvarets personell-, materiell- og økonomiressurser i ett system, og skal understøtte hele Forsvarets virksomhet.
- LOS-programmet er utgiftsført med 2,3 mrd. kroner i perioden 1997–2009. Innføring av FIF 3.0 (2011–2013) er beregnet å koste 800 mill. kroner.
- FIF 3.0 gjelder ny funksjonalitet innen logistikk og vedlikeholdstjeneste. Systemet forventes å bli satt i drift i løpet av 2013.

Riksrevisjonen har kontrollert kvaliteten på informasjonen og hvordan den påvirker Forsvarets operative evne, materiellkontroll,

anskaffelser, sporbarhet i regnskapet og budsjett-disponeringen. Kontrollene er basert på analyser av Forsvarets egne statusrapporter, og på revisjonsbesøk ved alle de fire forsvarsgrenene.

Revisjonen viser at systemet ikke er tilstrekkelig implementert og tatt i bruk. Konsekvensene er svekket kvalitet på styringsinformasjon – som igjen er grunnlaget for overordnede beslutninger og styringssignaler. Riksrevisjonen har følgende merknader:

- mangelfull logistikkplanlegging
- mangelfull bruk av hovedprosess i økonomi-systemet (SAP) ved anskaffelser, som blant annet fører til feil i forpliktelsesregnskapet og svekket internkontroll
- mangelfull etablering av komplett materiellregnskap, som hemmer grunnlaget for forsvarlig kontroll og forvaltning av materielle verdier og viktig militært utstyr
- mangelfull regnskapsføring av ammunisjon
- mangelfull registrering av hjemmelsgrunnlag for tildeling av materiell til avdelingene
- manglende sporbarhet mellom regnskap og dokumentasjon for anskaffelser

2.1.2 Bruk av FIF 2.0 i Forsvaret

FIF 2.0 er det andre større leveranseprosjektet fra LOS-programmet, og det skal i henhold til Innst. S. nr. 87 (2006–2007), jf. St. prp. nr. 20 (2006–2007), gi Forsvaret et felles system for internregnskap, materiellregnskap og ledelse og styring.

Systemløsningen som er basert på programvaren SAP og ble satt i drift i juni 2008, forutsetter at all anskaffelsesvirksomhet i Forsvaret følger en fastsatt hovedprosess med formål å gi Forsvaret et fullstendig elektronisk basert internregnskap, forpliktelsesregnskap og grunnlag for effektiv vertikal styring og horisontal samhandel.

Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll i forsvarssektoren, jf. Dokument 3:9 (2010–2011), avdekket at det i 2010 var en betydelig andel av Forsvarets driftsanskaffelser, over 70 prosent, som ikke fulgte den fastsatte hovedprosessen i SAP. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsatte i sin behandling av undersøkelsen, jf. Innst. 101 S (2011–2012), at forvaltningssystemet SAP følges.

Riksrevisjonens kontroll viser at det i løpet av 2011 har vært en positiv utvikling i bruk av FIF i anskaffelsesprosessen. Likevel er det, over tre år etter at systemet ble tatt i bruk, fortsatt en betydelig andel av innkjøpene, rundt halvparten,

1) St.prp. nr. 20 (2006–2007), St.prp. nr. 48 (2007–2008) og Innst. S nr. 318 (2007–2008).

som ikke følger hovedprosessen i systemet. Internkontrollen svekkes ved at bestillingene må registreres i etterkant. Dette gir redusert mulighet for mottakskontroll, føring av forpliktelsesregnskap og budsjettoppfølging.

Revisjonen viser at det er mangelfull kontroll av om riktig post og konto er belastet i regnskapet. For eksempel er det i registreringen av fakturaer for kjøreopplæring feil i 50 prosent av konteringene. Det er også avdekket feilposter av kjøp av konsulenttenester. Konsekvensene er at regnskapet ikke gir et riktig bilde av den økonomiske situasjonen.

Forsvarsdepartementet peker på at Forsvarets bruk av FIF 2.0 har blitt fulgt opp nøye gjennom egne styringsparametre, og at denne styringen har hatt positiv effekt, både på fakturaflyt og prognosekvalitet.

2.1.3 Materiefforvaltning

Riksrevisjonen har de siste årene tatt opp forhold rundt etablering av et komplett, sentralt materiellregnskap i FIF. Kontroller i 2011 viser at Forsvaret ikke har nådd målet om et komplett materiellregnskap. Det er fremdeles store mengder materiell som ikke er regnskapsført i FIF. Konsekvensene av mangelfull regnskapsføring er blant annet mangelfull styringsinformasjon, mangelfull oversikt over hva som er tilgjengelig, økt risiko for misligheter og mulighet for at materiell kan komme på avveie.

I utgangspunktet forutsatte departementet at regnskapet skulle vært etablert i løpet av 2010.²

Forsvarsdepartementet uttaler at materiellkontrollen er kraftig forbedret i løpet av 2011, og viser til tellinger som er gjennomført fram til 1. mars 2012. Det understrekes videre at vedlikehold av Forsvarets materiellregnskap er en kontinuerlig prosess, og at arbeidet med å registrere materiell skjer løpende.

Revisjonen viser at det ikke føres ammunisjonsregnskap i FIF lokalt ved avdelinger i Sjøforsvaret. Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) opplyser at dette også gjelder Luftforsvaret. Mangelfull regnskapsføring av ammunisjon ved avdelingene er også tidligere tatt opp av Riksrevisjonen, senest for regnskapet 2009.

Forsvarsdepartementet viser til at 97 prosent av ammunisjonsbeholdningen som Forsvaret lagrer sentralt, er regnskapsført i et randsystem i FIF, EDBRM. Departementet konstaterer videre at Forsvaret følger opp dette området tett fram til ferdigstillingen av logistikkdelen i FIF 3.0. Forsvarsdepartementet anser ammunisjonsforvaltningen totalt sett som tilfredsstillende.

Riksrevisjonen har tatt opp spørsmål om kodifisering og regnskapsføring av materiell anskaffet til Prosjekt P2557 *Tiltak flysikkerhet flystasjoner*. Revisjonen for 2011 viser at materiell anskaffet gjennom dette prosjektet ikke er materiellregnskapsført. Dette er materiell anskaffet av Forsvaret, men som driftes og vedlikeholdes av Avinor.

Forsvarsdepartementet legger til grunn at dette materiellet skal regnskapsføres av den som disponerer materiellet. Det vil si at materiell anskaffet på dette prosjektet skal kodifiseres og regnskapsføres av Forsvaret.

Riksrevisjonen har i forbindelse med kontroll av Forsvarets hjemmelsgrunnlag for materiell bedt om departementets vurdering av mulighetene og forutsetningene for å kunne utnytte FIF/SAP som styringsverktøy på området.

Forsvarsdepartementet viser til at avdelinger ikke får tildelt materiell uten at det finnes et uttrykkelig hjemmelsgrunnlag for det. Departementet understreker at det fortsatt pågår kvalitetssikring av komplett operativ organisasjonsplan (KOP), det vil si grunnlaget for materiellhjemler for den enkelte enhet, og at Forsvaret har etablert og lagt fram en avhendingsplan for overskuddsmateriell. Det er også etablert et prosjekt som ser helhetlig på forvaltning av Forsvarets materiell. Dette forventes å bidra til at identifisert overskuddsmateriell kan avhendes, og dermed frigjøre ressurser til den operative strukturen. Departementet mottar jevnlig oppdateringer fra Forsvaret om KOP-arbeidet og relaterte prosesser.

2.1.4 Styrkeproduksjon og operativ virksomhet

Riksrevisjonens kontroll av styrkeproduksjon og operativ virksomhet i Forsvaret i 2011 har fokusert på styrkeprodusentenes evne til å anvende og videreutvikle operative kapasiteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Kontrollen er basert på revisjonsbesøk ved de fire forsvarsgrenstabene, Forsvarets logistikkorganisasjon og Forsvarets operative hovedkvarter. I tillegg er Forsvarets egne statusrapporter gjennomgått.

2) Presiseringer, endringer og tillegg (PET) nr. 8 til Iverksettelsesbrev til Forsvaret 2010 og statsrådens svar til Riksrevisjonens Dokument 3:9 (2010–2011).

Riksrevisjonens kontroll viser at planlagt operativ virksomhet i hovedsak er gjennomført i henhold til planene i samtlige forsvarsgrener.

Av gjeldende langtidsplan for Forsvaret³ går det fram at støttevirksomheten må utvikles med utgangspunkt i samlede operative behov. Det går videre fram av Prop. 1 S (2010–2011) at en av hovedutfordringene i det videre arbeidet med å realisere langtidsplanen er å oppnå bærekraftig balanse mellom, på den ene siden, ambisjonene for anvendelse av de operative kapasitetene, og på den andre, evnen til å understøtte disse ambisjonene. Balanse mellom ressurser som brukes på personell, materiell, infrastruktur og aktivitetsmidler står også sentralt.

Riksrevisjonens kontroll viser at det er betydelig avvik mellom styrkestrukturens logistikkbehov og støtteapparatets evne til å dekke dette, spesielt for Hæren og Sjøforsvaret. Forsvaret rapporterer at dette i stor grad skyldes mangel på personell og kompetanse innen enkelte områder, samt redusert tilgjengelig og utholdenhet i noen materiellkategorier.

Manglende midler til materielldrift påvirker Hærens operative status. Av hensyn til økte driftskostnader tas nytt materiell ikke i bruk, men settes på lager. I tillegg fører begrenset verkstedkapasitet og mangel på reservedeler til at en uforholdsmessig stor del av Hærens hovedmateriell i perioder ikke er tilgjengelig for øving og trening av operative avdelinger.

Deler av Sjøforsvarets nye fartøystruktur mangler nødvendig kampkraft som følge av en anstrengt ressursituasjon i Forsvarets logistikkorganisasjon, preget av omfattende kompetanseflukt og uønsket personellavgang. Forsvarsdepartementet fastholder i sin redegjørelse for Riksrevisjonen at det i det vesentligste nærmer seg balanse mellom Forsvarets operative ambisjoner og ressursgrunnlaget for bærekraftig understøttelse, og peker på flere tiltak som er iverksatt for å styrke kapasiteten i FLO. Samtidig peker departementet på at det i ny langtidsplan for Forsvaret⁴ foreslås satt i gang et strategisk arbeid som skal ta for seg Forsvarets kompetanseutfordringer.

2.1.5 Anskaffelser

Forsvarssektoren har store anskaffelser til løpende drift og investeringer. Ifølge analyse fra Statistisk Sentralbyrå foretok forsvarssektoren i 2010

innkjøp for 19,2 mrd. kroner, noe som utgjorde 12,4 prosent av samlede statlige innkjøp.⁵ Det er derfor av stor betydning for samfunnet at Forsvaret etablerer god intern kontroll som sikrer etterlevelse av gjeldende regelverk for anskaffelser.

I den årlige rapporteringen til Stortinget har Riksrevisjonen hvert år siden 2007 omtalt at Forsvaret har hatt svakheter i anskaffelsesprosessen, og påvist at det har vært brudd på regelverket for offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket i forsvarssektoren.

Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999, med forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006, skal blant annet sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser, basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal bidra til at offentlige anskaffelser skal skje med stor grad av integritet. Offentlige anskaffelser skal så langt det er mulig være basert på konkurranse, og anskaffelsesprosessen skal ivareta hensynet til forutberegnelighet, gjennom-siktighet og etterprøvarhet. Unntak fra hovedregelen om konkurranse må være særskilt hjemlet.

Riksrevisjonen har i 2011 kontrollert 215 anskaffelser på områdene drift, konsulenter og innleie av helsepersonell. Kontrollen viser at regelverkets grunnleggende krav til konkurranse, likebehandling og forutsigbarhet for leverandørene ikke er tilstrekkelig ivaretatt.

Svakheter ved internkontrollen og brudd på regelverk og rutiner for anskaffelser ble også omtalt i Dokument 3:9 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av intern kontroll i forsvarssektoren*. Det ble blant annet påvist mangelfull anskaffelsesdokumentasjon, manglende begrunnelse for unntak av kravet til konkurranse og mangler knyttet til bruk av rammeavtaler. Sporbarheten mellom regnskapssystemet og dokumentasjon for anskaffelser er mangelfull. Dette svekker kontrollmulighetene, og anskaffelsesregelverkets grunnleggende krav til etterprøvarhet og gjennomsiktighet er ikke tilfredsstillende ivaretatt. I 34 prosent av de kontrollerte anskaffelsene er det foretatt direkte kjøp uten konkurranse. Bruk av unntaksbestemmelser er ikke tilfredsstillende begrunnet og dokumentert. I 56 prosent av direkteanskaffelsene er det ikke dokumentert om konkurranseprinsippet er ivaretatt eller oppgitt hjemmel for direkte kjøp. Ved Forsyningsavdeling Nordland var 28 av 30 kontrollerte anskaffelser direkte kjøp over terskelverdi.

3) St.prp. nr. 48 (2007–2008).

4) Langtidsplan for Forsvaret – Prop 73 S (2011–2012).

5) <http://www.ssb.no/offinnkj/>.

Ved revisjonen av anskaffelser i 2011 er følgende feil avdekket:

- manglende etterlevelse av kontraktsbestemmelser ved rammeavtaler
- ikke tidsavgrensede kontrakter
- vesentlige utvidelser av kontraktens omfang og tidsperiode/gyldighetsperiode uten gjennomføring av ny konkurranse
- direkteanskaffelser som følge av feil beregning av kontraktens verdi
- mangelfull dokumentasjon og begrunnelse for at det kun er en leverandør som kan dekke Forsvarets behov

Ved kjøp av konsulenttenester til fregattprosjektet er utvidelse av kontrakter med tre ulike firma gjennomført som direkte kjøp. Forsvaret har vist til at det kun er en leverandør i markedet som kan dekke Forsvarets behov. Begrunnelsen er at konsulentene har vært engasjert i lengre tid og har skaffet seg unik kompetanse. Videre oppgis tidsperspektiv, kostnader ved opplæring av nye konsulenter samt manglende opplæringsressurser i FLO som begrunnelse for eneleverandørsituasjon. Disse direkteanskaffelsene utgjorde 9,6 mill. kroner i 2010 og 2011. Ifølge Forsvaret er det sannsynlig at det fortsatt er behov for å leie inn konsulentene til 2014. I tillegg er ytterligere en kontrakt forlenget i fire år og utvidet med 378 prosent, som tilsvarer 12,3 mill. kroner, uten at ny konkurranse er gjennomført.

Forsvarsdepartementet er ikke tilfreds med de påpekte svakhetene i gjennomføringen av driftsanskaffelsene og deler Riksrevisjonens syn om at det ikke har vært god nok begrunnelse og dokumentasjon for unntaksbestemmelser i alle tilfellene. Departementet anser mangelfull kompetanse som årsaken til den manglende etterlevelsen av anskaffelsesregelverket. Departementet opplyser at Forsvaret har satt i gang tiltak for å heve kompetansen, og departementet forventer at dette vil gi konkrete og positive resultater.

2.1.6 Forsinkelser i investeringsprosjekter

Revisjon av 42 mellomstore investeringsprosjekter i Forsvaret viser at 20 prosjekter er forsinket med ett år eller mer i forhold til opprinnelige planer. Noen eksempler er ammunisjon til spesialstyrker og oppgradering av fellesoperative ressurser (utstyr tilhørende spesialstyrkene). Åtte av de 20 prosjektene er forsinket med fra tre til elleve år. Forsinkelser i investeringsprosjekter er omtalt i Dokument 1 tidligere, sist for regnskapet 2010, jf. også Innst. 211 S (2011–2012).

Forsvarsdepartementet peker på at ved leverandørforsinkelser vil Forsvaret om nødvendig beholde eldre utstyr lenger enn tidligere planlagt. For eksempel ved å beholde Lynx-helikoptrene i flere år enn opprinnelig planlagt på grunn av forsinket leveranse av de nye NH 90-helikoptrene. Departementet slår videre fast at forsinkelsene i investeringsporteføljen har hatt liten operativ konsekvens for Forsvarets aktivitet og evne til å delta på planlagt nivå i operasjoner hjemme og ute i 2011.

Departementet viser til at Forsvaret har fått fullmakt til å engasjere kompetanse midlertidig og på prosjektfinansiert basis for å avhjelpe ressurs-situasjonen i FLO. Samtidig er det gitt klare prioriteringer for porteføljen, og det er tett oppfølging mellom departementet og Forsvaret for å styrke gjennomføringskapasiteten i investeringsvirksomheten.

2.1.7 Nye fregatter

Bemanning

Forsvarets fregattanskaffelse omfatter fem fartøyer i Fridtjof Nansen-klassen. Riksrevisjonen tok opp i Dokument nr. 1 (2007–2008) at det ikke forelå konkrete planer for utdanning av personell til de nye fregattene. Forsvarsdepartementet svarte da at det forelå detaljerte utdanningsplaner for å dekke personell- og kompetansebehov.

Årets revisjon viser likevel at bemanningssituasjonen er vanskelig og blant annet løses med en del bruk av midlertidige opprykk. Forsvaret opplyser at utdanningsplaner og bemanningskonsept bør revurderes. Sjøforsvaret har redegjort for hvor mye personell som forventes å bli utdannet og tilført i den kommende fireårsperioden. Det vil imidlertid ta lengre tid før nyutdannede offiserer kan bekle ledende stillinger om bord. Mangelen på erfarne teknikere er også merkbar.

Forsvarsdepartementet erkjenner at det er utfordringer med kompetansen i enkelte personellkategorier i Sjøforsvaret. Det vil ta noe tid før dagens bemanningsutfordringer er løst, ettersom komplekse systemer stiller høye krav til utdanning og spesialisering. Departementet støtter de tiltakene Forsvaret iverksetter for å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetent personell.

Sluttoppgjør

Ved revisjon av 2009- og 2010-regnskapene merket Riksrevisjonen seg at Forsvaret holdt tilbake betalinger på grunn av mangler og

forsinkelser i leveransene. Ved utgangen av 2011 er det fortsatt holdt tilbake betalinger.

Forsvarsdepartementet opplyser at det er utarbeidet en strategi med formål å sikre at fregattprosjektet ferdigstilles og at kontrakten med Navantia avsluttes innenfor prosjektets fullmakter. Prosessen forventes ferdigstilt i løpet av 2012.

3 Forsvarsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Forsvarsdepartementet

3.1.1 Etatsstyring av Forsvarsbygg

Flere av de forholdene som ble tatt opp ved revisjon av Forsvarsbygg for 2010 hadde vært omtalt ved tidligere års rapportering. Riksrevisjonen konstaterer at etablerte tiltak og departementets oppfølging gjennom styringsdialogen ikke hadde hatt tilstrekkelig effekt.

Forsvarsdepartementet har innført en rekke tiltak gjennom styringsdialogen og oppfølgingen av Forsvarsbygg, men konstaterer at det tar tid før alle tiltakene gir tilstrekkelig effekt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Forsvaret

3.2.1 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen har de siste årene tatt opp at Forsvaret ikke har etablert et sentralt, komplett materiellregnskap i Felles integrert forvaltnings-system (FIF). Kontrollene i 2010 viste at betydelige mengder materiell ikke var regnskapsført i godkjent system.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 211 S (2011–2012), der komiteen understreker viktigheten av at departementet følger opp sin lovnad om å få på plass et komplett og sentralt materiellregnskap så snart som mulig.

Forsvarsdepartementet viser til at arbeidet med dette er høyt prioritert i Forsvaret, og at det er gjenstand for tett oppfølging på høyeste nivå i departementet. Forsvarets materiellforvaltning er tema i etatsstyringsmøtene og på departementsrådets statusmøter med høynivågruppene for forsvarlig forvaltning. Forsvarsdepartementet uttaler videre at Forsvarssjefen har informert om at Forsvaret nå har god regnskapskontroll over materiellet.

Riksrevisjonen har kontrollert disse forholdene i forbindelse med 2011-revisjonen, jf. punkt 2.1.3.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.2 Driftsanskaffelser

Revisjonen av driftsanskaffelser i 2010 avdekket svakheter ved dokumentasjonen av anskaffelsesprosessen, at det er foretatt anskaffelser uten konkurranse og at bestillingsrutiner ikke er fulgt. Disse funnene samsvarte med det som framkom i Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll i forsvarssektoren, jf. Dokument 3:9 (2010–2011).

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst 211 S (2011–2012), der det blant annet heter at komiteen forventer raske og betydelige forbedringer fra departementet og Forsvaret hva gjelder driftsanskaffelser.

Forsvarsdepartementet har gjennom styringsdialogen med Forsvaret stilt krav om at det skal iverksettes tiltak for å heve kompetansen for personell som foretar anskaffelser i Forsvaret, men at dette arbeidet er rapportert å være krevende og at vesentlige forbedringer vil kunne ta noe tid.

Forhold rundt driftsanskaffelser er også tatt opp i revisjonen av 2011-regnskapet, jf. punkt 2.1.5.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.3 Regnskaps- og årsavslutning – betaling før forfallsdato

Riksrevisjonen har i flere år rapportert at Forsvaret har brutt bevilgningsreglementet ved å framskynde utbetalinger ved årsskiftet, slik at disse har blitt belastet feil regnskapsår. I 2010 ble det framskyndet betalinger for i alt 133 mill. kroner. Tilsvarende kontroll for 2011 viste at det var framskyndet betalinger for 56 mill. kroner. Forsvarsdepartementet har også for regnskapsåret 2011 presisert overfor Forsvarsstaben at betalinger ikke skal forseres. Departementet er videre kjent med at Forsvaret satte i verk tiltak høsten 2011 for å unngå regelstridige forseringer. Forsvarsdepartementet vil følge opp dette også i 2012.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.4 Forsinkelser i investeringsprosjekter

Forsinkelser i investeringsprosjekter, og den negative innvirkningen disse kan ha på Forsvarets operative evne, har vært rapportert flere ganger tidligere, for eksempel i Dokument 1 for regnskapsårene 2008 og 2010. I revisjonen av

2010-regnskapet fant Riksrevisjonen at 12 av 34 kontrollerte prosjekter var forsinket med ett år eller mer.

Riksrevisjonen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 211 S (2011–2012), der komiteen uttaler at de finner de nevnte forsinkelsene lite tillitsvekkende for Forsvarsdepartementet. Komiteen har også stilt spørsmål til Forsvarsdepartementet om årsakene til forsinkelsene og hva som gjøres for å forbedre dette.

Forsvarsdepartementet har jevnlig oppfølgingsmøter med Forsvaret om investeringssituasjonen, der det blant annet gis klare prioriteringer som skal bidra til framdrift og omsetning på de største prosjektene. Det vurderes også ulike kompenserende tiltak for å redusere den negative innvirkningen som leverandørforsinkelser kan ha på Forsvarets operative evne.

Forholdet er også kontrollert i forbindelse med 2011-revisjonen, jf. punkt 2.1.6.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.5 Styrkeproduksjon og operativ virksomhet

Riksrevisjonens kontroll i 2010 viste at viktige strukturelementer i Hæren manglet personell, materiell og trening.

Hærens utvikling har vært gjenstand for særskilt oppfølging fra Forsvarsdepartementet og Forsvaret i 2011. Den operative evnen vurderes nå av Forsvarssjefen til å være på et tilfredsstillende nivå, en vurdering som deles av departementet.

Videre avdekket kontrollen at de seneste årenes omfattende investeringer i ny fartøystruktur i Sjøforsvaret foreløpig ikke hadde ført til økt operativ evne og økt fysisk tilstedeværelse i prioriterte områder.

Forsvarsdepartementet har fokus på, og legger til rette for, at de fastsatte målene for seilingsaktiviteten oppnås.

Riksrevisjonen har kontrollert utviklingen i forsvarsgrenenes operative evne i 2011, jf. punkt 2.1.4.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.6 Virksomhetsstyring

Riksrevisjonens kontroll av virksomhetsstyringen i Forsvaret i 2010 viste at det har vært betydelig

usikkerhet om Forsvarets oversikt over økonomiske forpliktelser i siste del av 2010.

Forsvarsdepartementet følger opp Forsvarets prognosearbeid. Mye tyder på at tilgjengelige prognoseverktøy for oppfølging av budsjettprognosene har blitt utnyttet i større grad enn tidligere gjennom hele året.

Riksrevisjonen har i 2011 merket seg en positiv utvikling i prognosekvaliteten, men peker samtidig på at fortsatt manglende eller feil bruk av FIF 2.0 i en viss grad motvirker denne positive utviklingen. Se også punkt 2.1.1.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.7 LOS-programmet

Riksrevisjonens kontroll av LOS-programmet i 2010 viste at viktige deler av hovedkontrakten for levering av FIF 2.0 ikke fungerte etter hensikten.

Forsvarsdepartementet følger opp LOS-programmet gjennom faste rapporteringsrutiner, og gjennom deltagelse som observatør i programmets styringsgruppe.

Revisjonen av LOS-programmet i 2011 har ikke avdekket vesentlige forhold, men Forsvarets bruk av ansporingmekanismer (bonuser og bøter) overfor leverandører vil bli kontrollert særskilt i oppfølgingen av neste leveranseprosjekt i programmet.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.8 Anskaffelse av feltsykehus

Revisjonen av 2010-regnskapene viste at det i 2007 og 2008 ble anskaffet ytterligere to feltsykehus fra samme leverandør som leverte det første feltsykehuset i 2002. Anskaffelsene ble med henvisning til EØS-avtalens artikkel 123 ikke gjennomført i henhold til bestemmelsene i loven og forskriften om offentlige anskaffelser. Forsvaret ba om tilbud kun fra én leverandør, den samme som leverte det første sykehuset. Videre ble det i planleggingen ikke gjennomført markedsundersøkelse eller konkurranse om anskaffelsene. Det ble spesielt vist til at dette var hasteanskaffelser. Til tross for at det var hasteanskaffelser, er prosjektene ikke avsluttet. Det gjenstår å gi materiellet rett kode/registrering.

I Innst. 211 S (2010–2011) viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til at det ved alle anskaffelser skal sørges for mest mulig konkurranse,

både i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk om at tidspress er brukt som argument for direkte anskaffelse og begrunnelse for unntak fra anskaffelsesregelverket. Komiteen ber Forsvarsdepartementet sørge for at Forsvaret sikrer god nok planlegging i riktig tid ved innkjøp av materiell og annet utstyr.

Forsvarsdepartementet følger opp at planlegging er en viktig faktor ved å gi oppdrag om utredninger ved investeringsanskaffelser, og kontrollerer at nødvendig planlegging er gjort til en integrert del av framskaffelsesfasen.

Saken avsluttes.

3.3 Forsvarsbygg

Riksrevisjonen hadde merknader til regnskapet for Forsvarsbygg for 2010, jf. Dokument 1 (2011–2012). Merknadene gjaldt mangelfull dokumentasjon for gjennomføring av effektiviseringskrav og forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg (EBA).

3.3.1 Forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg

Analyser av eiendomsmassen i perioden 2004–2010 viste en negativ utvikling i tilstandsgraden, og et økende vedlikeholdsetterlep. Forsvarsbygg kunne ikke dokumentere økt tilstandsbasert vedlikehold. Det var mangler ved beregning og fakturering av husleie, store svakheter ved gjennomføring av drifts- og vedlikeholdsanskaffelser samt brudd på regelverket for offentlige anskaffelser.

Forsvarsbygg har satt i gang flere tiltak for å bedre de påpekte forholdene. Tiltakene har hatt god effekt, selv om det fortsatt forekommer enkelte avvik. Forsvarsdepartementet har gjennom ulike tiltak styrket Forsvarsbyggs budsjett til vedlikehold og fornyelse med sikte på å opprettholde og forbedre tilstandsgraden i forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg. Departementet har pålagt Forsvarsbygg å etterleve Forsvarsdepartementets retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg (FDREBA). Livssyklus kostnader (LCC-beregninger) skal brukes som grunnlag for beregning av husleie.

For bygg og anlegg ferdigstilt etter 2002, og der husleien ikke har vært LCC-beregnet, har Forsvarsbygg i 2011 foretatt etterberegning av leien. Selv om Forsvaret og Forsvarsbygg er enige om at det er nødvendig for at leien skal være kostnadsdekkende, vil Forsvaret ikke kunne

dekke økte kostnader innenfor dagens økonomiske rammer. For budsjettåret 2012 legges derfor nøkkeltallsbasert leie til grunn for denne delen av utleieporteføljen.

Saken følges opp i den løpende revisjon.

3.3.2 Krav til effektivisering

Departementet har innført nye styringsparametre for gjennomføringsgrad, tilstandsbasert vedlikehold, drifts- og vedlikeholdsanskaffelser og krav til effektivisering.

Saken avsluttes.

3.4 Forsvarets forskningsinstitutt

3.4.1 Informasjonssikkerhet

Forsvarsdepartementet har gitt oppdrag til Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) om å iverksette tiltak for å sikre instituttets informasjon-aktiva. FFI har iverksatt dette arbeidet, og departementet vil følge opp i 2012 gjennom eierstyringsmøtene.

Departementet anser at de iverksatte tiltakene vil bidra til å sikre en tilfredsstillende informasjonssikkerhet ved FFI.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Forsvaret

4.1.1 Bruk av FIF 2.0 i Forsvaret

Riksrevisjonen har merket seg at det er en positiv utvikling i Forsvarets bruk av FIF 2.0 i anskaffelsesprosessen. Likevel er det, over tre år etter at systemet ble tatt i bruk, bare cirka halvparten av anskaffelsene som følger hovedprosessen for anskaffelser i FIF 2.0. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved framdriften i denne utviklingen, og ber departementet om svar på når det vil treffe de nødvendige tiltakene for å sikre at samtlige anskaffelser følger hovedprosessen.

4.1.2 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen har gjennom flere år hatt vesentlige merknader til Forsvarets materiellforvaltning, og til etableringen av et komplett sentralt materiellregnskap. Riksrevisjonens funn viser at dette heller ikke er på plass ved utgangen av 2011. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementet vil følge opp at FIF tilfredsstiller

kravene til et godt styringsverktøy. Videre stilles det spørsmål om det er tilstrekkelig at materiellet kun er opptalt, men ikke registrert i et godkjent og sentralt regnskap.

Riksrevisjonen konstaterer at materiell som er anskaffet i prosjekt P2557 *Tiltak flysikkerhet flystasjoner* ikke er kodifisert og regnskapsført.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at Forsvaret etablerer tilfredsstillende rutiner for å ivareta materiellregnskapsføringen for denne typen materiell.

Riksrevisjonen konstaterer at det ikke føres ammunisjonsregnskap i godkjent regnskaps-system lokalt ved avdelingene i sjø- og luftforsvaret. Riksrevisjonen stiller spørsmål om dette gir tilfredsstillende internkontroll med forbruket, og om det ikke øker risikoen for at ammunisjon kan komme på avveie.

4.1.3 Styrkeproduksjon og operativ virksomhet

Riksrevisjonen registrerer at det er avvik mellom styrkestrukturens behov for logistisk understøttelse og støtteapparatets kapasitet og evne til å dekke dette behovet. Dette påvirker Forsvarets operative evne ved at avdelinger ikke får nødvendig trening og øving.

Riksrevisjonen merker seg videre at departementet i ny langtidsplan for Forsvaret skal iverksette et strategisk arbeid for å gjøre noe med sektorens kompetanseutfordringer, der utfordringer og løsninger skal ses i en helhetlig sammenheng.

Riksrevisjonen bemerker at tilsvarende tiltak har vært varslet i budsjettproposisjonene for årene 2008, 2009, 2011 og 2012.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Forsvarsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp gjennomføringen at dette tiltaket, og fra hvilke tidspunkt det forventes å få målbar effekt på støttevirksomhetens evne til å dekke operative behov.

4.1.4 Anskaffelser

Riksrevisjonen har gjennom flere år tatt opp svakheter i anskaffelsesprosessene og manglende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren.

Gjennomført revisjon viser fortsatt mangelfull etterlevelse av regelverket og svakheter i internkontrollen. Det er avdekket manglende

begrunnelse for unntak av kravet til konkurranse, og flere anskaffelser med betydelig utvidelser av avtaler både i tid og beløp. Riksrevisjonen stiller spørsmål om planleggingen har vært tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket, særlig kravet om konkurranse ved anskaffelser til staten.

Til tross for at det de senere årene er iverksatt flere tiltak, blant annet oppfølging av internrevisjonsrapporter, kompetanseheving og kontinuerlig oppmerksomhet fra departementet om etterlevelse av regelverket, har dette ikke hatt tilstrekkelig effekt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i Innst. 211 S (2011–2012) presisert: "at dersom departementet ikke anser gjeldende regelverk som nødvendig for å oppnå disse mål, bør departementet legge fram forslag om hvilke regelverksendringer som både vil sikre gjeldende mål og en bedre etterlevelse av regelverket. Komiteen forventer raske og betydelige forbedringer fra departementet og forsvaret hva gjelder driftsanskaffelser."

Riksrevisjonen stiller spørsmål om tiltakene har vært tilstrekkelig målrettet, og om departementets oppfølging av anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret er gitt tilstrekkelig prioritet.

4.1.5 Forsinkelser i investeringsprosjekter

Riksrevisjonen har merket seg at nær halvparten av de kontrollerte materiellinvesteringsprosjektene er forsinket, og at forsinkelsene i større grad skyldes ressursituasjonen i FLO enn leverandørforsinkelser.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om ikke omfanget av forsinkelser og FLOs mangelfulle gjennomføringskapasitet er bekymringsverdig. Videre stilles det spørsmål om Forsvarsdepartementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å kompensere for disse forholdene.

4.1.6 Nye fregatter

Forsvarsdepartementet erkjenner at det er utfordringer med kompetansen i enkelte personellkategorier i Sjøforsvaret, og at bemannings-situasjonen på fregattene er vanskelig.

Riksrevisjonen viser til at departementet i Dokument nr. 1 (2007–2008) opplyste at det forelå detaljerte utdanningsplaner, endret utdannings-system, kjøp av utdanningspakker i utlandet, og at et treningssenter var under etablering for å forestå fartøysspesifikk utdanning til fregattene.

Riksrevisjonen merker seg at Forsvaret nå iverksetter en rekke tiltak for å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetent personell, og at utdanningsplaner og bemanningskonsept kan bli revurdert.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan de nevnte planene for å sikre bemanning til fregatene ble fulgt opp, og om hvordan resultatet er evaluert.

5 Svar fra Forsvarsdepartementet

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"1. Innledning

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 25. juni 2012 vedrørende statsregnskapet for 2011 – resultatet av den årlige revisjon og kontroll for Forsvarsdepartementet, samt tidligere korrespondanse om samme sak.

Jeg legger stor vekt på å ha god forvaltning og intern kontroll i forsvarssektoren, og Forsvarsdepartementet arbeider systematisk for å oppnå et tilfredsstillende nivå på dette. Jeg er derfor glad for at Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet har fått avsluttende revisjonsbrev uten merknader. Jeg er også glad for at Riksrevisjonen ikke har vesentlige merknader til Forsvarsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

Jeg er på det rene med at det gjenstår utfordringer i sektoren, og at forbedringspotensialet fortsatt er betydelig innenfor deler av forvaltningsområdet i Forsvaret. Det er innført en rekke tiltak gjennom styringsdialogen og oppfølgingen av etatene. På flere områder er det oppnådd forbedringer, men like fullt tar det tid før alle tiltakene gir tilstrekkelig effekt.

2. Forsvaret

2.1 Bruk av FIF 2.0 i Forsvaret

Riksrevisjonen har tatt opp mangelfull bruk av hovedprosess i SAP ved driftsanskaffelser. Forsvarsdepartementet følger tett opp Forsvarets bruk av hovedprosess, blant annet gjennom innføring av en egen styringsparameter i 2011 som måler andelen av Forsvarets driftsanskaffelser som følger denne prosessen i FIF. Som Riksrevisjonen viser til har det vært en meget positiv

utvikling på dette området. Jeg er tilfreds med de gode resultatene som er oppnådd gjennom kompetanseheving, tett oppfølging, veiledning og ikke minst lederfokus.

Den positive utviklingen har fortsatt videre inn i 2012, også etter at metoden for beregning av andel som følger hovedprosess er noe lagt om. Ved utgangen av mai 2012 ble hovedprosessen benyttet i hele 80 % av anskaffelsene. Tydelige grep fra Hærens ledelse har resultert i bruk av hovedprosess opp i 90 % av Hærens anskaffelser, noe som er en kraftig økning fra årene før. Eksempelvis hadde Hæren pr. august 2011 en andel på 52 %, hvilket allerede da var godt over gjennomsnittet.

Forsvarsdepartementets måltall for bruk av hovedprosess ved anskaffelser har økt fra 55 % i Iverksettelsesbrevet for 2011 til 67 % i 2012. Etter omleggingen av målegrunnlaget økes dette ytterligere. I Iverksettelsesbrevet til langtidsplanen 2013–2016 legges det opp til en gradvis økning til et krav på minimum 90 %.

Det er flere forhold som tilsier at det lite hensiktsmessig og kostnadseffektivt at samtlige driftsanskaffelser benytter hovedprosessen i SAP. Blant annet vil det være behov for driftsanskaffelser når skip anløper i fremmede havner, når styrker handler på utenlandske flybaser eller i utlandet generelt, eller når personell på øvelse må handle raskt for å løse oppdrag. I disse tilfellene vil etterregistrering i SAP være nødvendig. Tidshorisonten umuliggjør i enkelte tilfeller også registrering før faktura mottas. Forsvarsdepartementet legger imidlertid vekt på at Forsvaret skal bruke hovedprosessen i SAP ved driftsanskaffelser der det er mulig.

2.2 Materiellforvaltning

Forsvarssjefen har informert om at Forsvaret har god regnskapsmessig kontroll over materiellbeholdningene. Det er etablert et sentralt materiellregnskap i FIF 2.0, som består av IT-systemet SAP med tilhørende randsystemer. Arbeidet med ajourføring av materiellregnskapet er en kontinuerlig prosess, med en daglig gjennomføring av over 40 000 transaksjoner i SAP.

Forsvarsdepartementet er kjent med at det finnes noe materiell som ikke er kodifisert og lagt inn i materiellregnskapet. Dette er både nyanskaffet materiell som er under registrering, og materiell som er under avhending. Departementet understreker at materiell som ennå ikke er regnskaps-

ført i det sentrale regnskapssystemet, fortsatt skal regnskapsføres lokalt i påvente av overføring til et sentralt system.

Forsvarssjefen har informert om at Forsvaret har utfyllende regelverk og strenge bestemmelser knyttet til ammunisjonsforvaltning, herunder sikring av våpen og ammunisjonsartikler, og videre at Forsvaret har god materiellregnskapsmessig kontroll over ammunisjonsbeholdningene. I løpet av 2012 skal lokale ammunisjonsbeholdninger legges inn i SAP. Arbeidet rapporteres å være i rute. Forsvarsdepartementet følger Forsvarets materiellforvaltning, herunder ammunisjonsforvaltning, løpende og tett gjennom styringsdialogen. Dette omfatter også etablering av rutiner for kodifisering og regnskapsføring av materiell som brukes av andre enn Forsvaret.

2.3 Styrkeproduksjon – operativ virksomhet

Forsvarssjefen anser at Forsvarets avdelinger gjennomgående får nødvendig trening og øving, og Forsvarsdepartementet slutter seg til dette. Forsvarets kompetanseutfordringer har vært kjent og fulgt opp i Forsvarsdepartementets etatsstyring gjennom flere år, blant annet gjennom hovedmålet *Systematisk og målrettet utvikling og styring av personell og kompetanse* og styringsparameteren *Dekningsgrad kompetanse*. Det fremgår av Forsvarets Resultat- og kontrollrapport nr. 3 for 2011 at tidligere kompetansemessige utfordringer fremdeles er gjeldende, men at den negative utviklingen skal ha stanset opp. Departementet har understreket viktigheten av at trykket holdes oppe på eksisterende tiltak, at effekten av disse fortløpende evalueres og at nye tiltak vurderes. Fortsatt er det teknisk bransje innenfor fartøystrukturen i Sjøforsvaret og de deler av Forsvarets logistikkorganisasjon som skal understøtte Sjøforsvarets operative struktur, som har de største utfordringene. Jeg er opptatt av forutsigbarhet for de ansatte, og har en særlig dialog med Forsvarets ledelse om dette. På tross av disse utfordringene har trening og øving blitt gjennomført i hovedsak som planlagt og innenfor de rammer Stortinget har lagt.

Jeg innser at Forsvaret på flere områder har behov for bedre og riktigere sammensatt kompetanse, og samspillet med sivil sektor for å skaffe denne kompetansen er viktig. Jeg har gjort det klart at strategisk styring av kompetansen, og det å tilegne seg rett kompetanse, blir et hovedområde i årene som kommer, jf. også Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*. Regjeringen vil pre-

sentere en stortingsmelding om dette temaet i stortingsperioden 2012–2013.

2.4 Driftsanskaffelser

Etterlevelse av anskaffelsesregelverket er avgjørende for å oppnå en forsvarlig forvaltning i Forsvaret, og Forsvarsdepartementets oppfølging av anskaffelsesvirksomheten har prioritet. Jeg anser at Forsvarsdepartementets anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF) er et godt og tydelig rammeverk for anskaffelser til forsvarssektoren.

Det er iverksatt en rekke konkrete tiltak i 2011 og 2012 for å styrke etterlevelsen av regelverket ved driftsanskaffelser, herunder reduksjon av antall personer som utfører innkjøp, kompetansehevende tiltak og en profesjonalisering av bestiller- og innkjøperrollen. Dette har gitt trygge brukere og klare forbedringer innenfor faktura- og anskaffelsesprosessen. Etablering av stilling som økonomisjef ved Forsvarets driftsenheter, bruk av hovedprosess ved anskaffelser og økt bruk av rammeavtaler er også viktige tiltak. Tiltakene har hatt effekt og vil gi ytterligere forbedringer på sikt.

Etterlevelse av anskaffelsesregelverket forutsetter en god forvaltningskultur, god organisering og riktig kompetanse. Forsvarssektoren har i flere år hatt betydelig fokus på holdninger, etikk og ledelse (HEL). Et særlig formål har vært å sikre at de gode resultatene Forsvaret har oppnådd på det operative området også skulle nå forvaltningsområdet. Min hovedmålsetting med forsvarssektorens personellpolitikk fremover er å styrke arbeidet med å rekruttere, beholde og videreutvikle både militære og sivile medarbeidere med høy motivasjon og riktig kompetanse, tilpasset sektorens behov og oppgaver. Et vesentlig ledd i dette arbeidet vil være å styrke Forsvarets kompetanse på forvaltningsområdet.

2.5 Forsinkelser i investeringsprosjekter

Forsinkelsene i deler av investeringsporteføljen har hatt liten operativ konsekvens for Forsvarets aktivitet og evne til å delta på planlagt nivå i operasjoner hjemme og ute i 2011. Forsinkelser i flere store investeringsprosjekter skyldes i hovedsak forsinkelser hos leverandører. Slike forsinkelser ligger i det vesentlige utenfor Forsvarets kontroll. Forsinkelsene i investeringsporteføljen skyldes i mindre grad ressursituasjonen i FLO.

Jeg vil understreke at det i mange tilfeller ikke er sikkerhetsmessig eller operativt forsvarlig å senke kravene til kvalitet for å unngå eller kompensere

for leverandørforsinkelser. Helikopterprosjektet er et eksempel på dette, der oppfyllelse av kravene til kvalitet er avgjørende for personellets sikkerhet, og dermed prioritert høyere enn kravene til tid.

Leverandørforsinkelser i gjennomføringsfasen kan medføre ekstra ressursinnsats over flere år, og binde opp et større antall personell som dermed ikke kan omdisponeres til andre prosjekter. Dette kan bidra til redusert fremdrift i enkelte andre prosjekter. Forsvaret er gitt i oppdrag å styrke kompetansen og kapasiteten innenfor investeringsområdet, og det er iverksatt flere tiltak for bl.a. å beholde kompetent personell og tilsette nytt personell for å styrke investeringsevnen. Det er allerede foretatt tilsetninger, og flere tilsetninger er nært forestående. Ofte er dette ettertraktet kompetanse også i det sivile markedet, og det er en utfordring å beholde denne kompetansen. Det å styrke investeringsevnen kan derfor ta noe tid. Videre har Forsvarsdepartementet jevnlig oppfølgingsmøter med Forsvaret om investerings-situasjonen, hvor det bl.a. gis klare prioriteringer knyttet til investeringsporteføljen. Gjennomføringskapasiteten i investeringsvirksomheten er på denne måten blitt styrket.

2.6 Nye fregatter

Forsvarsdepartementet følger opp bemannings-situasjonen for fregattene, på linje med andre innfasinger av våpensystemer, gjennom den løpende etatsstyringen. Det er iverksatt en rekke koordinerte tiltak i etaten for å løse utfordringene knyttet til bemanning av fregattene. Jeg har stor fokus på området og er i nær dialog med Forsvaret om dette. Jeg anser at etaten har en tydelig og helhetlig tilnærming til utfordringene. Jeg anser videre at planer for utdanning og bemanningskonsept ligger innenfor forsvarssjefens myndighetsområde, og jeg har tillit til at disse følges opp og vurderes fortløpende. Jeg vil også bemerke at forsvarssjefen rapporterer at Sjøforsvaret seiler fregattene stadig mer og at aktiviteten allerede i 2011 var oppe på det nivået som var planlagt ved inneværende langtidsplanperiodes utløp i 2012.

Departementet vil følge den videre utviklingen nøye. Det vises for øvrig til besvarelsen under punkt 2.3 Styrkeproduksjon – operativ virksomhet.

3. OPPSUMMERING

Det er lagt ned et omfattende arbeid for å forbedre forvaltningen og den interne kontrollen i forsvarssektoren, og på flere områder høster vi nå

fruktene av dette. Forsvarsbygg, Forsvarets forskningsinstitutt og Nasjonal sikkerhetsmyndighet har fått avsluttende revisjonsbrev uten merknader, men både disse etatene og Forsvaret vil være gjenstand for tett oppfølging i departementets etatsstyring. Jeg anser ytterligere forbedringer på forvaltningsområdet som avgjørende i gjennomføringen av den nye langtidsplanen for forsvarssektoren – Prop. 73 S (2011–2012) *Et Forsvar for vår tid*. Som det fremgår over er det iverksatt en rekke tiltak for ytterligere å forbedre forvaltning, intern kontroll og måloppnåelse i Forsvaret. Et særlig prioritert arbeid fremover er den kommende kompetansereformen. Ytterligere forbedring av forvaltningen er et langsiktig og omfattende arbeid som gjennom ny kompetanse, ledelsesengasjement og tett oppfølging skal vektlegges særskilt også i fremtiden."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett revisjonsbrev med merknad til Forsvaret.

6.1 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.1.1 Forsvaret

Riksrevisjonen ser alvorlig på at flere av de forholdene som tas opp under Forsvaret også har gitt grunnlag for merknad tidligere år.

6.1.2 Bruk av FIF 2.0 i Forsvaret

Riksrevisjonen har tatt opp kritikkverdige forhold rundt Forsvarets bruk av FIF 2.0 flere ganger de siste årene. Riksrevisjonen ser alvorlig på at nær halvparten av Forsvarets driftsanskaffelser i 2011, nær tre år etter at FIF 2.0 ble innført, ikke fulgte hovedprosessen i systemet. Riksrevisjonen vil peke på at det er viktig at hovedprosessen benyttes for anskaffelser for at bruken av budsjettmidler skal fanges opp i forpliktelsesregnskapet. Mangelfull bruk går ut over kvaliteten på budsjettprognosene, noe som igjen kan påvirke Forsvarets muligheter for å utøve effektiv økonomistyring.

Riksrevisjonen viser til Innst. 211 S (2011–2012) til Dokument 1 (2011–2012) og Innst. 101 S (2011–2012) til Dokument 3:9 (2010–2011), hvor kontroll- og konstitusjonskomiteen særlig hadde merket seg at IT-forvaltningssystemet SAP, i så liten grad ble brukt i anskaffelsesprosesser.

Komiteen viste til at et avansert økonomi- og regnskapssystem (FIF 2.0), ikke i større grad har bidratt til å bedre kvaliteten på budsjettprognosene og den økonomiske styringen. Komiteen forventet at Forsvarsdepartementet sørget for at Forsvaret svært raskt iverksatte tiltak for å rette opp i dette.

Riksrevisjonen har merket seg departementets opplysning om at hovedprosessen ble fulgt i 80 prosent av tilfellene i mai 2012, og at planen er å øke måltallet til minimum 90 prosent i løpet av kommende langtidsplanperiode. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp forholdet særskilt i styringsdialogen med Forsvaret.

6.1.3 Materiellforvaltning

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at betydelige mengder materiell ikke var regnskapsført i FIF 2.0 som forutsatt. Riksrevisjonen har de siste årene tatt opp flere forhold rundt etablering av et komplett, sentralt materiellregnskap i FIF 2.0. Forsvarsdepartementet opplyste i svaret til Dokument 1 for 2010 at det fortsatt sto igjen arbeid med å få etablert et komplett, sentralt materiellregnskap.

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet viser til at forsvarssjefen har informert om at Forsvaret har god regnskapsmessig kontroll over materiellbeholdningene. Riksrevisjonen registrerer at Forsvarsdepartementet opplyser videre å være kjent med at det finnes materiell som ikke er kodifisert og lagt inn i materiellregnskapet, og at dette regnskapsføres lokalt i påvente av overføring til sentralt register.

Riksrevisjonen er kritisk til at det ikke ble ført ammunisjonsregnskap i godkjent regnskapssystem lokalt ved avdelingene i sjø- og luftforsvaret. Mangelfull regnskapsføring av ammunisjon er tatt opp tidligere av Riksrevisjonen, senest for revisjonen av 2009-regnskapet. I svaret til Dokument 1 for 2010 presiserte statsråden at et komplett og sentralt materiellregnskap skal være på plass så snart som mulig, og at dette også inkluderer lokale beholdninger av ammunisjon.

Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet vil følge opp materiellforvaltningen løpende gjennom styringsdialogen med Forsvaret, og at beholdningene av ammunisjon ved lokale avdelinger legges inn i SAP i løpet av 2012.

6.1.4 Styrkeproduksjon og operativ virksomhet

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvaret har kompetanse- og kapasitetsutfordringer på flere

sentrale områder innen støttevirksomhet for logistikk, og at dette tidvis har fått følger for flere forsvarsgreners tilgang på viktig materiell og mulighet for å drive nødvendig øving og trening.

Forsvarsdepartementet vedgår at Forsvaret har kompetansemessige utfordringer, og at det på flere områder er behov for bedre og riktigere sammensatt kompetanse.

Riksrevisjonen vil minne om at et nytt system for å forbedre og effektivisere kompetansestyringen i Forsvaret har vært varslet i flere årlige budsjettproposisjoner siden 2008, og senest i Prop. 1 S (2010–2011) hvor det framgår at det i 2011 fortsatt skulle være fokus på arbeidet med å få på plass et system for kompetansestyring. Riksrevisjonen er kritisk til at et slikt kompetansestyringssystem fortsatt ikke er etablert, men merker seg at kompetansesituasjonen som helhet vil bli tatt opp i en egen stortingsmelding.

6.1.5 Anskaffelser

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det fortsatt avdekkes mangler ved etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser, og at det avdekkes mangler i internkontrollen. Svakheter i anskaffelsesprosessene har vært tatt opp av Riksrevisjonen gjennom mange år, og de tiltakene som har blitt iverksatt har ikke hatt forventet effekt.

Riksrevisjonen merker seg Forsvarsdepartementets opplysninger om at det i 2011 og 2012 er iverksatt en rekke tiltak for bedre etterlevelse av anskaffelsesregelverket, for eksempel rekruttering av personell med riktig kompetanse.

6.1.6 Forsinkelser i investeringsprosjekter

Riksrevisjonen ser alvorlig på at nær halvparten av 42 mellomstore investeringsprosjekter som er revidert, var forsinket med ett år eller mer i forhold til opprinnelige planer. Åtte av disse var forsinket med minst tre år. Revisjonen omfattet ikke store investeringsprosjekter. Riksrevisjonen mener å kunne dokumentere at forsinkelsene i de reviderte mellomstore prosjekter i stor grad skyldes ressursituasjonen i FLO. Riksrevisjonen merker seg at departementet viser til leverandørforsinkelser som hovedårsak til forsinkelser i flere store investeringsprosjekter.

Riksrevisjonen vil peke på at forsinkelser i leveranser av materiell over tid kan svekke den operative evnen.

Riksrevisjonen registrerer at det er iverksatt tiltak for å styrke kompetansen og gjennomføringskapasiteten innenfor Forsvarets investeringsvirksomhet. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet gjennom styringsdialogen med Forsvaret vil gi klare prioriteringer knyttet til investeringsporteføljen.

6.1.7 Nye fregatter

Riksrevisjonen ser alvorlig på utfordringene med bemanning av teknisk personell om bord på fregattene. Riksrevisjonen vil peke på at fregattene er komplekse systemer som stiller høye krav til kompetanse. Mangel på kvalifisert personell for gjennomføring av daglig drift og periodisk vedlikehold kan føre til problemer med å holde fartøyene i operativ stand. Riksrevisjonen har merket seg Forsvarsdepartementets opplysninger om en anstrengt personellsituasjon innenfor de deler av FLO som skal understøtte Sjøforsvarets operative struktur, og at det vil ta noe tid før iverksatte tiltak gir nødvendig effekt.

Forsvarsdepartementet har ikke svart på hvordan planene for å sikre bemanning til fregattene – som departementet opplyste om i forbindelse med revisjonen for 2006, jf. Dokument nr. 1 (2007–2008) – er fulgt opp, og hvordan resultatet er evaluert. Riksrevisjonen merker seg departementets opplysning om at seilingsaktiviteten for 2011 var oppe på det nivået som var planlagt for utløpet av langtidsplanperioden, men at departementet likevel følger utviklingen nøye.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- anskaffelse av feltsykehus
- krav til effektivisering
- informasjonssikkerhet

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- etatsstyring av Forsvarsbygg
- materiellforvaltning
- driftsanskaffelser
- regnskaps- og årsavslutning – betaling før forfallsdato
- forsinkelser i investeringsprosjekter
- styrkeproduksjon og operativ virksomhet
- virksomhetsstyring
- LOS-programmet
- forvaltning av forsvarssektorens eiendom, bygg og anlegg

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Riksrevisjonen vil for øvrig vise til at det er gjennomført en utvidet treårsoppfølging av *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådsninger som gis*, Dokument nr. 3:9 (2006–2007). Oppfølgingsundersøkelsen blir rapportert i Dokument 3:1 (2012–2013).

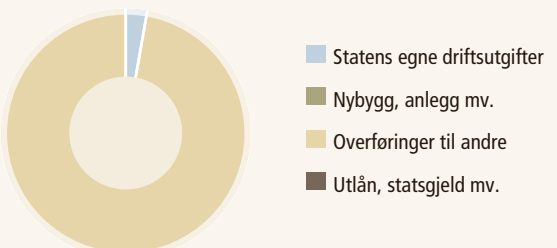
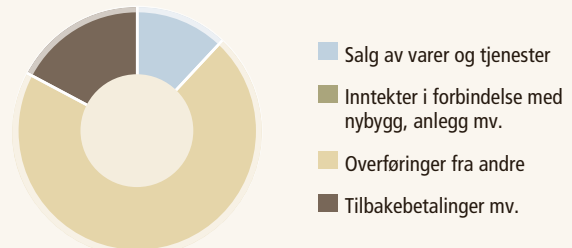
Helse- og omsorgsdepartementet

1 Helse- og omsorgsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------------|
| Utgifter | 439 | 135 753 | 136 192 | 136 104 | 179 |
| Inntekter | | 4 066 | | 4 308 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt elleve avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|------------------------------|---|
| 12 | virksomheter | Helsedirektoratet |
| 4 | regionale helseforetak** | |
| 26 | underliggende helseforetak** | |
| 1 | statsforetak** | |
| 1 | deleid aksjeselskap** | |
| 1 | særlovsselskap** | |

Ovennevnte utgifter inkluderer også den del av folketrygdens utgifter som Helse- og omsorgsdepartementet er ansvarlig for.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter på flere kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har merknader til departementets styring av Pasientskadenemnda, jf. punkt 3.1.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Helsedirektoratet

Helsedirektoratet får brev med merknad for den delen av regnskapet som gjelder Helseøkonomiforvaltningen (HELFO). For 2011 er regnskapet til Helsedirektoratet på 36 mrd. kroner, hvorav HELFO utgjør ca. 26 mrd. kroner. På grunn av svakheter i internkontrollen har det heller ikke for 2011-regnskapet vært mulig å gjennomføre de revisjonshandlinger og innhente de bevis som anses som nødvendig for å bekrefte at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler, jf. tilsvarende merknader for 2009 og 2010.

Ikke reviderbart regnskap for Helsedirektoratet

HELFO ble fra 1. januar 2009 overført fra arbeids- og velferdsetaten til Helsedirektoratet, og etablert som en ytre etat under Helsedirektoratet. Sentrale oppgaver er oppgjør til behandlere, refusjon av utgifter til enkeltpersoner, utsendelse av frikort, administrasjon av fastlegeordningen og veiledning til publikum.

I en overgangsperiode fører arbeids- og velferdsetaten stønadsregnskapet på vegne av HELFO. Helsedirektoratet er ansvarlig for å utvikle nye systemer for saksbehandling og regnskapsføring av stønader. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har inngått avtaler som regulerer forholdet mellom de to virksomhetene.

I behandlingen av helserefusjoner blir det benyttet flere fagsystemer og andre forsystemer til økonomisystemet. Revisjonen for 2011 viser at det er vesentlige svakheter ved systemer som benyttes:

- Det er kompleks sporbarhet mellom systemene og det blir benyttet ulike identifikasjonsnøkler i de ulike systemene.
- Det er ikke mulig å framlegge dokumentasjon som viser at antall transaksjoner og beløp fra avgivende system til mottakende system er like.

- Det kan derfor ikke foretas aggregerte kontroller i henhold til krav i *bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomibestemmelsene).

Riksrevisjonen er kjent med at det er igangsatt et flerårig utviklingsprosjekt i Helsedirektoratet for utvikling av nye elektroniske fag- og økonomisystemer i HELFO. I påvente av nye systemer vil det være viktig for HELFO å fokusere på kontroller som kan kompensere for systemmessige svakheter. I denne sammenheng er periodiske og daglige kontroller sentrale.

Revisjonen for 2011 viser at det er vesentlige mangler ved begge typer kontroller:

- Det har ikke vært tilgjengelig månedlige rapporter som skulle vært benyttet for avstemming mellom systemer.
- Daglige kontroller har ikke fungert tilfredsstillende.
- Transaksjoner fra fagsystemene (KUHR og KUHL) kan ikke avstemmes mot forsystemet (Oppdragssystemet). De aktuelle transaksjonene står beløpsmessig for ca. 95 prosent av regnskapet til HELFO.

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at det er igangsatt tiltak som skal sikre at det kan foretas daglige avstemminger mellom fagsystemene, oppdragssystemet og utbetalingsreskontro. Arbeidet forventes ferdigstilt innen tredje kvartal 2012. Departementet vil i styringsdialogen med Helsedirektoratet følge opp at avstemmingsrutiner gjennomføres og dokumenteres. Departementet vil videre følge opp videreutvikling av systemer for å sikre mulighet for aggregerte og periodiske kontroller.

3 Helse- og omsorgsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Svakheter i styringen av Pasientskadenemnda

Riksrevisjonen hadde merknader til gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved Norsk pasientskadeerstatning (budsjettårene 2008 og 2009) og ved Pasientskadenemnda (budsjettåret 2008). Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at tre til fire års behandlingstid før søknader om erstatning er endelig avgjort er for lang tid, og at arbeidet må tilrettelegges for å redusere saksbehandlingstiden betydelig.

Revisjonen for 2011 viser at Norsk pasientskadeerstatning har hatt en nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid på åtte måneder fra 2009 til 2011. I 2011 ble det avvirket ca. 1000 flere saker enn i 2009.

Revisjonen for 2011 viser imidlertid en økning i gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos Pasientskadenemnda som er klageorgan for saker behandlet hos Norsk pasientskadeerstatning. Tabell 1 viser utviklingen i enkelte nøkkeltall som vedrører gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

Tabell 1 Nøkkeltall vedrørende Pasientskadenemnda

| År | Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (i måneder) | Ubehandlede saker | Klagesaker (innkomne saker) |
|------|--|-------------------|-----------------------------|
| 2009 | 9 | 880 | 1008 |
| 2010 | 10 | 1131 | 1343 |
| 2011 | 13 | 1419 | 1559 |

I tildelingsbrevet for 2011 til Pasientskadenemnda er den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden lagt på samme nivå som i 2010. Revisjonen i 2011 viser at det har vært en økning i gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra 10 til 13 måneder. Tabellen viser videre at økningen fra 2009 til 2011 er på fire måneder. Målet i tildelingsbrevet er således ikke nådd.

Fra 2009 til 2011 har restansene og innkomne klagesaker økt med henholdsvis 539 og 551 saker (61 og 55 prosent). Pasientskadenemnda opplyser at utviklingen med økt gjennomsnittlig saksbehandlingstid og økte restanser ser ut til å fortsette i 2012.

Antall saker som blir anket inn for Pasientskadenemnda, avhenger av saksavviklingen hos Norsk pasientskadeerstatning. Andelen saker som blir anket har vært stabil de siste årene, det vil si at flere behandlede saker hos Norsk pasientskadeerstatning har ført til økt antall klagesaker til Pasientskadenemnda. Til tross for redusert saksbehandlingstid hos Norsk pasientskadeerstatning, fører imidlertid økningen i saksbehandlingstid hos Pasientskadenemnda til at samlet behandlingstid på klagesaker blir liggende på samme nivå i 2011 som i 2010, det vil si 3,2 år.

Revisjonen viser at arbeidet med å tilrettelegge for å redusere saksbehandlingstiden betydelig ikke har vært tilstrekkelig. Helse- og omsorgs-

departementet opplyser at de vil vurdere saksfeltet i de ordinære budsjettprosessene.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

3.2 Styring og intern kontroll av tilskuddsforvaltning i Helsedirektoratet

Riksrevisjonen har de siste årene hatt merknader til styring og intern kontroll av tilskuddsforvaltningen i Helsedirektoratet. Merknadene har blant annet omfattet rapportering om måloppnåelse for de reviderte tilskuddsordningene, dokumentasjon av styring og intern kontroll og rapportering fra tilskuddsmottakerne. Riksrevisjonen hadde for 2010 merknad til at departementet ikke hadde fastsatt rapporteringskrav om oppnådde resultater for de tilskuddsordningene Helsedirektoratet forvalter.

Riksrevisjonen har i 2011 revidert tilskuddsforvaltning rettet mot kommunale mottakere. Dette omfatter

- tilskudd til kommunalt rusarbeid der budsjettet for ordningen utgjør ca. 373 mill. kroner
- tilskudd til samhandlingstiltak og lokalmedisinske sentre med en budsjetttramme på ca. 67 mill. kroner

Revisjonen viser at rapporteringen fra tilskuddsmottakerne har svakheter. Mottakerne har dårlig kvalitet på rapportering om måloppnåelse og det er svakheter ved prosjektreghskapene/regnskapsrapporteringen. Regnskapsrapporteringen mangler regnskapsutskrifter og det er uklart hvilke utgifter som er dekket av tilskuddet der det er flere finansieringskilder.

Revisjonen viser for øvrig en positiv utvikling av tilskuddsforvaltningen i Helsedirektoratet, blant annet at direktoratet har gjennomført en overordnet risikovurdering av hele tilskuddsforvaltningen, og at det jobbes videre med konkrete tiltak. Departementet har i tildelingsbrevet fastsatt krav til rapportering om effekt og oppnådde resultater av Helsedirektoratets forvaltning av tilskuddsmidler.

Helse- og omsorgsdepartementet opplyser at det arbeides målrettet med å vri rapporteringen fra aktivitetsrapportering, mot rapportering av oppnådde effekter.

Rapportering fra Helsedirektoratet til Helse- og omsorgsdepartementet vil inngå i Helsedirektoratets innspill til Prop. 1. S.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

Anskaffelser i Helsedirektoratet

Riksrevisjonen har de siste årene hatt merknader til Helsedirektoratets manglende etterlevelse av *lov om offentlige anskaffelser*. Dette omfatter rutiner for kontraktsoppfølging, manglende anskaffelsesprotokoller og manglende begrunnelser for direkte anskaffelser.

Revisjonen har for 2011 foretatt analyser og dokumentgjennomgåelse av protokoller, kontrakter og utskrifter fra arkivet for 16 av Helsedirektoratets anskaffelser. Felles for anskaffelsene er at de er fra leverandører som har levert varer og tjenester for mer enn kr 500 000 til direktoratet. Samlet utgjør anskaffelsene ca. 40,6 mill. kroner. Riksrevisjonens gjennomgåelse viser ikke brudd på anskaffelsesregelverket for 2011.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Ikke reviderbart regnskap for Helsedirektoratet

Riksrevisjonen konstaterer at Helsedirektoratet for tredje året på rad ikke har et reviderbart regnskap. Det er ikke mulig å gjennomføre revisjonshandlinger og innhente bevis som anses nødvendig for å bekrefte at regnskapet for HELFO ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Svakheterne knytter seg til manglende sporbarhet og mangelfulle avstemminger mellom fagsystemer og økonomisystemet.

Riksrevisjonen er kjent med at det er igangsatt et flerårig utviklingsarbeid for å sikre tilfredsstillende løsninger for stønadsregnskapet, med toveis sporbarhet på alle transaksjoner og mulighet for å foreta aggregerte kontroller. I påvente av nye systemer, må det legges større vekt på kompenserende kontroller for å sikre at det avlegges et reviderbart regnskap. Revisjonen viser at kvaliteten på disse kontrollene i dag ikke er tilfredsstillende.

Riksrevisjonen peker på at verken Helse- og omsorgsdepartementet eller Helsedirektoratet i sin styring har lyktes med å få til nødvendige endringer slik at Helsedirektoratet kan avlegge et reviderbart regnskap for HELFO.

HELFOs regnskap utgjør i 2011 26 mrd. kroner av Helsedirektoratets totale regnskap på 36 mrd.

kroner. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre seg at Helse- og omsorgsdepartementet for 2012 kan avlegge et reviderbart regnskap.

4.2 Svakheter i styringen av Pasientskadenemnda

Riksrevisjonen merker seg at det har vært en økning i gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved Pasientskadenemnda de to siste årene. Målet for saksbehandlingstid slik det er satt i tildelingsbrevet for 2011 er ikke nådd.

Pasientskadenemnda er klageorgan for saker behandlet hos Norsk pasientskadeerstatning. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at tre til fire års behandlingstid for søknader om erstatning er for lang tid, og at arbeidet må tilrettelegges for å redusere saksbehandlingstiden betydelig.

Saksbehandlingstiden ved Norsk pasientskadeerstatning er redusert i 2011. Likevel er den gjennomsnittlige samlede saksbehandlingstiden 3,2 år for erstatningssaker som blir anket inn for Pasientskadenemnda. Riksrevisjonen konstaterer at den totale ventetiden for brukerne fortsatt ikke er på et akseptabelt nivå. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak Helse- og omsorgsdepartementet vil iverksette for å få ned den samlede saksbehandlingstiden.

5 Svar fra Helse- og omsorgsdepartementet

Saken har vært forelagt Helse- og omsorgsdepartementet, og statsråden har i brev av 16. august 2012 svart:

"Departementet viser til brev fra Riksrevisjonen av 25. juni med resultatet av den årlige revisjon og kontroll.

Ikke reviderbart regnskap for Helse- og omsorgsdepartementet

Departementet ser alvorlig på at det ikke er mulig å gjennomføre revisjonshandlinger og innhente bevis som anses nødvendig for å bekrefte at regnskapet for HELFO ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Svakheterne knytter seg til manglende sporbarhet og mangelfulle avstemminger mellom fagsystemer og økonomisystemer.

Helsedirektoratet har igangsatt et omfattende flerårig utviklingsprosjekt for utvikling av nye elektroniske fag- og økonomisystemer i HELFO, som kan erstatte de systemer som i dag blir levert av

NAV. Etablering av slike systemer skal gjøre det mulig å foreta aggregerte kontroller i henhold til krav i *Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomibestemmelsene).

I påvente av nye elektroniske systemer gjennomfører Helsedirektoratet kompensierende manuelle kontroller. Staten er i dialog med NAV om tilretteleggelse av rapporter som muliggjør manuelle avstemminger. HELFO har fastsatt rutinebeskrivelser for å forbedre økonomioppfølgingen, og arbeider med å løfte kompetansen i sine regionenheter. Det er ansatt en egen controller i HELFO. Controllerfunksjonen vil bidra til å sikre at fastsatte manuelle rutiner blir fulgt opp og dokumentert. Departementet har merket seg Riksrevisjonens uttalelse om at kvaliteten på de kompensierende kontrollene i dag ikke er tilfredsstillende.

Antall saker og betalingstransaksjoner i regi av HELFO er meget omfattende. I styringsdialogen med Helsedirektoratet vil departementet stille krav til at virksomheten legger større vekt på kompensierende kontroller for å sikre at det avlegges et reviderbart regnskap. I tildelingsbrevet til Helsedirektoratet for 2012, fikk direktoratet i oppgave å rapportere om fremdrift og risikoområder relatert til etablering av ny IT-plattform. Dette er en oppfølging av styringskrav gitt i tidligere tildelingsbrev og etatsstyringsmøter. De ressursmessige og prioriteringsmessige konsekvenser knyttet til de systemmessige og manuelle tilpasninger, vil bli vurdert.

Svakheter i styringen av Pasientskadenemnda
Gjennom styringsdialogen er Helse- og omsorgsdepartementet kjent med den negative utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos Pasientskadenemnda i 2011. Målet i tildelingsbrevet for 2011 ble ikke nådd. På kort sikt blir saksbehandlingstiden i Pasientskadenemnda i all vesentlighet bestemt av saksavviklingen i Norsk pasientskadeerstatning og andelen av sakene som blir anket inn for Pasientskadenemnda. Det tar tid å bygge opp en saksbehandlingsskapasitet som står i rimelig forhold til en sterk vekst i antall innkomne saker.

Departementet er tilfreds med den positive utviklingen ved vekst i antall avviklede saker og nedgang i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Norsk pasientskadeerstatning. Departementet er imidlertid bekymret for utviklingen i saksbehandlingstiden i Pasientskadenemnda og den samlede gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i

pasientskadeerstatningssaker. Pasientskadenemnda har rapportert om en betydelig vekst i antall avviklede saker i første del av 2012.

Det arbeides med ulike tiltak for å få ned saksbehandlingstiden i Pasientskadenemnda. Et av tiltakene er å utvide nemndas kapasitet. I Prop. 1 S (2011-2012) ble det bevilget 5 mill. kroner til styrking av driftsrammen. I tillegg har departementet til vurdering et forslag fra Pasientskadenemnda til andre sammensetninger av nemndmedlemmer til behandling av saker som ikke krever deltakelse med fem nemndmedlemmer. Det vurderes også å utvide delegasjonsfullmakten fra nemnda til nemndas sekretariat. De ressursmessige og prioriteringsmessige konsekvensene av mulige tiltak vil bli vurdert.

Tilskuddsforvaltning rettet mot kommunale mottakere

Regelverkene for tilskudd til kommunalt rusarbeid og tilskudd til samhandlingstiltak ble endret i 2011 med klarere målsetting og kriterier for måloppnåelse. Rapporteringen er også endret. For tilskuddsordningene for kommunalt rusarbeid ble det utarbeidet et eget skjema for rapportering fra kommunene."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt elleve avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Helsedirektoratet.

6.1 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.1.1 Ikke reviderbart regnskap for Helsedirektoratet

Riksrevisjonen mener det er svært alvorlig at Helsedirektoratet for tredje år på rad ikke har et reviderbart regnskap. Det er ikke mulig å gjennomføre revisjonshandlinger og innhente bevis som anses nødvendig for å bekrefte at den delen av regnskapet som gjelder Helseøkonomiforvaltningen (HELFO) ikke inneholder vesentlige feil eller mangler. Svakhete knytter seg til manglende sporbarhet og mangelfulle avstemminger mellom fagsystemer og økonomisystemet. Av direktoratets totale regnskap på 36 mrd. kroner utgjør HELFO 26 mrd. kroner. Riksrevisjonen merker seg at Helse- og omsorgsdepartementet i påvente av utvikling av nye elektroniske fag- og økonomisystemer i HELFO, vil følge opp direktoratets arbeid med etablering av kompensierende,

manuelle kontroller. Riksrevisjonen understreker betydningen av at departementet sikrer seg at tiltakene har en kvalitet og får en effekt som gjør at Helsedirektoratet kan avlegge et reviderbart regnskap for 2012.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

6.2.1 Svakheter i styringen av Pasientskadenemnda

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det har vært en negativ utvikling i saksbehandlingstiden ved Pasientskadenemnda de to siste årene. Målet som ble satt for saksbehandlingstid i tildelingsbrevet for 2011, ble ikke nådd.

Pasientskadenemnda er klageorgan for saker behandlet hos Norsk pasientskadeerstatning. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for brukere som anker erstatningssaker inn for Pasientskadenemnda er 3,2 år. Lang saksbehandlingstid kan få økonomiske konsekvenser, samt innebære en betydelig tilleggsbelastning for den enkelte søker. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i Innst. 104 S (2009–2010) at tre til fire års behandlingstid for søknader om erstatning er for lang tid, og at arbeidet må tilrettelegges for å redusere saksbehandlingstiden betydelig.

Riksrevisjonen merker seg at departementet viser til flere tiltak som det arbeides med for å redusere saksbehandlingstiden hos Pasientskadenemnda. Budsjettrammen er økt, og det er foreslått endringer av nemndsammensetninger og utvidede fullmakter for nemndene. Riksrevisjonen forutsetter at Helse- og omsorgsdepartementet følger opp at tiltakene som forventet reduserer den samlede ventetiden for brukerne til et akseptabelt nivå.

Videre oppfølging av saken rapporteres særskilt til neste år.

Følgende sak vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- styring og intern kontroll av tilskuddsforvaltning i Helsedirektoratet

Av tidligere rapporterte forhold er følgende avsluttet:

- anskaffelser i Helsedirektoratet

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres forvaltningsrevisjoner om:

- elektronisk meldingsutveksling i Helse- og omsorgssektoren
- effektivitet og måloppnåelse i Helsedirektoratet
- produktivitet og effektivitet i spesialisthelsetjenesten
- utredninger av offentlige tiltak (samhandlingsreformen)

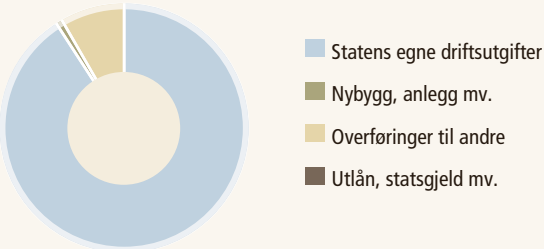

Justis- og beredskapsdepartementet

1 Justis- og beredskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------------|
| Utgifter | 546 | 26 780 | 27 326 | 26 732 | 578 |
| Inntekter | | 2925 | | 3657 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|--|--|
|  <ul style="list-style-type: none">Statens egne driftsutgifterNybygg, anlegg mv.Overføringer til andreUtlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none">Salg av varer og tjenesterInntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv.Overføringer fra andreTilbakebetalinger mv. |

| | |
|---|--|
| Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområde: | Riksrevisjonen har avgitt 18 avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og 1 avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
| 18 virksomheter | Politidirektoratet |

Justis- og politidepartementet endret navn til Justis- og beredskapsdepartementet 1. januar 2012.

Domstoladministrasjonen, som har ansvaret for domstolene, er i tillegg underlagt justisministerens parlamentariske ansvarsområde overfor Stortinget. Domstoladministrasjonen har fått avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

1.2 Budsjett – regnskap

Revisjonen av statsregnskapet og departementets forklaringer til statsregnskapet for 2011 viser at det på enkelte kapitler og poster er merutgifter og mindreinntekter. Etter å ha fått en utdypende forklaring på enkelte kapitler og poster fra Justis- og beredskapsdepartementet, anser Riksrevisjonen at merutgifter og merinntekter er tilfredsstillende forklart. Riksrevisjonen har merket seg at det ikke er innhentet hjemmel for overskridelser av enkelte av de regelstyrte postene.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK). Ifølge Prop. 1 S (2010–2011) er økt bruk av straffegjennomføring i samfunnet et av kriminalomsorgens hovedmål i 2011. I tillegg til å medvirke til en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff, vil det også frigjøre fengselsplasser som kan benyttes til varetekt.

Måloppnåelse – manglende kapasitetsutnyttelse

Revisjonen viser at de målene som er satt for straffegjennomføring med elektronisk kontroll i liten grad er oppnådd. I 2011 var den samlede kapasitetsutnyttelsen på 60 prosent. I tillegg er det store variasjoner i de ulike fylkene. Regionene forklarer den lave utnyttelsen med mangel på aktuelle kandidater til EK.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) opplyser at de ikke er fornøyd med det som er oppnådd ut fra de mål som er satt for kapasitetsutnyttelse. Samtidig mener de at EK i betydelig grad har bidratt til å redusere soningskøen for ubetinget straff. Utvidelsen av EK-plasser i Oslo og Rogaland i 2010, og Hordaland, Agder og Akershus i 2011, begrunnes med behov for økt soningskapasitet. Ved utgangen av 2011 var det en kapasitet på 215 EK-plasser fordelt på 10 fylker. Kapasitetsøkningen var et nødvendig tiltak for å få ned soningskøen. KSF vurderer utvidelse av tilbud om EK i andre fylker, og ber samtidig regionene å sørge for informasjonsvirksomhet i fengslene som kan bidra til å øke andelen av straffegjennomføring med EK.

Departementet opplyser at den totale soningskøen økte marginalt i 2011, fra 902 til 926. I samme periode ble det iverksatt 920 dommer med EK. Departementet er fornøyd med det bidraget EK

utgjør av den totale kapasiteten i kriminalomsorgen, i en periode med svært høyt belegg i fengslene og stort behov for varetektsplasser.

EK som soningsform for unge førstegangslovbrytere

I Innst. S 169 (2008–2009) til St.meld. nr. 37 (2007–2008) uttalte flertallet i komiteen at de var fornøyd med prøveprosjektet som ble iverksatt i 2008, og vurderte blant annet EK som en godt egnet soningsform for unge førstegangslovbrytere. KRUS (kriminalomsorgens utdanningscenter) har imidlertid nylig offentliggjort en delrapport der det framgår at de fleste EK-sonerne er midt i livet, 30–50 år, er relativt ressurssterke og har ofte jobb og familie. 7,8 prosent av de som har gjennomført EK-soning i prøveperioden var under 20 år, og 16,5 prosent var i aldergruppen 20–24 år.

Departementet opplyser at Stortinget for å øke andelen unge som skal gjennomføre soning med EK, har vedtatt lovendringer om vurderingsplikt og utvidet adgang til å gjennomføre en lengre periode med EK for domfelte under 18 år, jf. Innst. 83 L (2011–2012). I tillegg skal lovbrudd som vold og sedelighet ikke alene begrense muligheten for EK-soning, men inngå i en helhetlig sikkerhetsvurdering.

Rapportering

Regionene rapporterer ukentlig til KSF hvor mange EK-søknader som er innkommet, er behandlet, er under saksbehandling, iverksatt og/eller avsluttet. Dette telles opp manuelt fordi saksbehandlersystemet Kompis ikke er tilpasset EK og derfor mangler effektive moduler tilpasset kriminalomsorgens informasjonsbehov.

Revisjonen viser at regionene i varierende grad er sikre på kvaliteten på de ukentlige EK-oversiktene som de innrapporterer til KSF. Regionene innhenter tallmateriale fra ulike kilder. Noen teller i arkivsystemet Doculive og andre i Kompis. Andre tall kommer fra avkryssingslister fra saksbehandleren, mens noen har laget eget skjema i Excel.

KSF opplyser at de ikke har vært fornøyd med kvaliteten på rapporteringer basert på manuelle optellinger. Det har i tillegg vært tidkrevende å gjennomføre disse. Likevel anser KSF informasjonen fra de manuelle rapporteringene som verdifull for å skaffe oversikt over praksis i saksflyten, og de har brukt informasjonen med forbehold om svakheter. KRUS har brukt data både fra de enkelte Kompis-systemene og de manuelt

innrapporterte tallene som datagrunnlag for sine evalueringer.

Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) har fått i oppdrag fra KSF å utvikle et rapportsystem som kan innhente datagrunnlag fra samtlige fag-systemer, og samle informasjonen i en rapport. Når dette er gjennomført, kan den manuelle rapporteringen avvikles. Arbeidet med ikt-basert rapport er nå i slutfasen, og den nye, automatiske rapporten forventes i drift innen 1. april 2012.

Regnskapsføring

Revisjonen viser at regionene har ulik føring og sporing av EK-relaterte kostnader i regnskapene. Det benyttes ulike prosjektnummer, samt at regions- og friomsorgskontorene har ulik praksis med å føre driftskostnader til prosjektnummer. Dette er én av årsakene til at det er vanskelig å få oversikt over EK-kostnadene.

KSF opplyser at de ikke er tilfreds med dagens ordning, og at de har skjerpet rutinene overfor regionene slik at alle EK-relaterte driftskostnader heretter skal knyttes til samme prosjektkode i regnskapet. Dette vil gi bedre grunnlag for analyse av kostnader ved de ulike straffegjennomføringsformene. KSF opplyser videre at pilot-driften med straffegjennomføring med elektronisk kontroll så langt har hatt høy kostnad, men at dette har vært som forventet. Dersom kapasitetsutnyttelsen øker, vil det bidra til at ordningen blir rimeligere som gjennomsnittskostnad per EK-plass.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Politidirektoratet

Politidirektoratet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

2.1.1 Informasjonssikkerhet i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen gjennomførte i 2009 en revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet¹ og samfunnskritisk infrastruktur for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (ikt), blant annet rettet mot Politidirektoratet. Riksrevisjonen har i 2011 gjennomført en ny revisjon av arbeidet med informasjonssikkerhet i direktoratets underliggende enheter Hordaland, Oslo, Rogaland,

1) Informasjonssikkerhet er summen av organisatoriske, administrative, fysiske og tekniske tiltak som sikrer informasjonens konfidensialitet, integritet/kvalitet, tilgjengelighet og sporbarhet.

Sør-Trøndelag, Troms og Østfold politidistrikter og ett særorgan (Utrykningspolitiet).

Informasjonssikkerhet generelt

Justisdepartementet vedtok i 2009 at Norsk Standard NS-ISI/IEC 27002:2005, som angir god praksis innen informasjonssikkerhet, skal følges. Revisjonen er i hovedsak basert på disse anbefalingene.

Undersøkelsen viser følgende:

- Samtlige kontrollerte enheter har, eller var i gang med å få, oversikt over sine fysiske aktiva. Det er imidlertid i liten grad foretatt vurdering/klassifisering av den informasjonen som ligger i systemene. Politidirektoratet opplyser at de er i gang med å få på plass et klassifiseringsregime og et system for verdivurdering.
- De kontrollerte enhetene har i varierende grad innført systemeierskap og prosesseierskap.
- Arbeidet med å utarbeide informasjonssikkerhetspolicy og risikoanalyser pågår, men det er mye som gjenstår før politidistriktene/særorganene har dette på plass.
- Direktoratet sentralt og tre av de sju undersøkte enhetene har ikke foretatt risikovurderinger av bruk av sosiale medier for politiet i jobbsammenheng eller ved privat bruk. Direktoratet har opplyst at det vil bli gjennomført en risikovurdering med deltakelse fra utvalgte distrikter av bruk av sosiale medier som offisiell informasjonskanal, og av privat bruk av de samme mediene, innen utgangen av 2012.
- Da kontrollene ble foretatt, var det tre politidistrikter som ikke hadde vedtatt egen informasjonssikkerhetspolicy. Disse tre hadde imidlertid vedtatt at Politidirektoratets informasjonssikkerhetspolicy skal følges. Enhetene var i varierende grad kommet i gang med å utarbeide egne sikkerhetskåp.
- En begrenset stikkprøvekontroll av tilganger til systemet Fellesbruker påviste avvik i seks av sju undersøkte enheter. Politidirektoratet uttaler at tilgang til sentrale systemer i stor grad styres gjennom verktøyet Fellesbruker, men at det er en utfordring at det ikke finnes en god og enhetlig løsning for å registrere og følge opp de tilgangene som gis. Direktoratet uttaler at det vil følge opp at tilgangsstyring blir iverksatt ved innføring av styringssystem for informasjonssikkerhet.
- Det er ikke utarbeidet klare krav til loggføring, og eventuelle rutiner for kontroll og oppfølging av loggene, i de ulike ikt-systemene. Politidirektoratet opplyser at det ved innføring av ny politiregisterlov stilles krav til loggføring og

sporing av ikt-systemer. Direktoratet opplyser at det vil bli utarbeidet felles strategi og kravspesifikasjon for loggføring og sporing.

Politidirektoratet uttaler at det har det øverste ansvaret for informasjonssikkerheten i etaten, og skal sørge for at underliggende virksomheter følger opp med nødvendige risikovurderinger og tiltak. Direktoratet opplyser videre at det planlegger å gjennomføre et større prosjekt for etablering av styringssystem for informasjonssikkerhet i etaten, med planlagt avslutning i 2015. Direktoratet mener at prosjektet vil løse mange av merknadene og kommentarene fra Riksrevisjonen.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler blant annet at informasjonssikkerhet er et prioritert område i departementets ikt-strategi for 2011–2015, og at dette er reflektert i departementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2012 med konkrete krav om tiltak innen informasjonssikkerhet. Det uttaler videre at styringssystemet for informasjonssikkerhet planlegges ferdig etablert i 2015, og at det vil følge opp framdriften i dette arbeidet. Departementet understreker for øvrig at tilgangskontroll lenge har vært en utfordring i politiets systemer, og at arbeidet med informasjonssikkerhet er ressurskrevende både i tid og kostnader.

Departementet viser også til at det er Politidirektoratets ansvar å sikre at politiet overholder krav til taushetsplikt og etablerer nødvendige tiltak for å forebygge, hindre og avdekke lekkasjer i politiet. Departementet har merket seg at Politidirektoratet i sitt brev til Riksrevisjonen 7. mars 2012 gir anvisning på to mulige måter å følge opp dette på i samråd med riksadvokaten:

- Gå gjennom hva som er utarbeidet av lokale instruksjoner og retningslinjer for forebygging og håndtering av lekkasjer i politietaten.
- Vurdere på hvilken måte krav til informasjonssikkerhet skal ivaretas i lokale straffesaksinstruksjoner.

Departementet opplyser at det vil be om å bli nærmere orientert om oppfølgingspunktene i den ordinære styringsdialogen med riksadvokaten og Politidirektoratet.

Informasjonssikkerhet i straffesaksbehandlingen

Det er ulike lover, regler og instruksjoner som regulerer og legger føringer for straffesaksbehandlingen. Informasjonssikkerhet behandles imidlertid ikke eksplisitt i for eksempel straffeprosessloven eller påtaleinstruksen. I tillegg til

det sentrale regel- og instruksverket, utarbeider politidistriktene egne straffesaksinstruksjoner.

Kun én av de seks straffesaksinstruksene i de distriktene som Riksrevisjonen har kontrollert, omtaler krav til informasjonssikkerhet i straffesaksbehandlingen. Politidirektoratet uttaler at krav til informasjonssikkerhet er en naturlig del av lokale straffesaksinstruksjoner, og at det sammen med riksadvokaten vil vurdere hvordan dette skal ivaretas.

Straffesaker har et stort omfang av elektroniske bevis, og det benyttes i stor grad avhør med opptak av lyd- og bilde. Nytt driftskonsept (D#2) baseres på en sentralisering av servere. Samtidig har politidistriktene fortsatt stort behov for lokal lagring og frittstående PC-er. Flere politidistrikter har etterlyst et felles krypteringssystem ved innføring av D#2. Det etterlyses også felles systemer for håndtering av bilde-, lyd- og videobevis. Direktoratet er enig med Riksrevisjonen i at et felles system for elektronisk håndtering av multimediainnhold ville styrke informasjonssikkerheten, men legger til at dette er et ressurs spørsmål. Det vil fortsatt bli produsert store mengder DVD-er med multimediainnhold som lagres lokalt.

Ved for eksempel gjenopptakelse av gamle straffesaker, søknad om voldsoffererstatning og benådningssøknader, kan det bli nødvendig å hente fram gamle bevis fra straffesaksarkivet. Revisjonen viser at det er usikkerhet i politidistriktene om hva, hvordan og hvor lenge elektronisk informasjon i form av elektroniske bevis og avhør med lyd og bilde skal oppbevares og forvaltes.

I rundskriv fra Politidirektoratet og riksadvokaten pekes det blant annet på at informasjonen skal lagres på CD-/DVD-plater, og at den arkivansvarlige skal brenne innholdet på nye plater hvert syvende år. Riksrevisjonens kontroll har vist at distriktene ikke har kommet i gang med denne rutinen. Instruksen virker noe utdatert ettersom blant annet CD er på vei ut som lagringsmedium. Distriktene har for øvrig store mengder data liggende på for eksempel VHS, data som ikke er konvertert over i mer moderne formater. Flere politidistrikter har påpekt at dette er et uavklart område, og har etterlyst klarere instruksjoner fra Politidirektoratet og riksadvokaten. Enkelte distrikter har også etterlyst risikovurdering på nasjonalt nivå av forringelse av informasjon på lagrede media, og pekt på utfordringer som følge av den teknologiske utviklingen med stadige nye formater og teknologier.

Politidirektoratet har gitt ut instruks om behandling av beslag i straffesaker, der også behandling av elektroniske data er omtalt. Etter det som er opplyst, skal alle bevis i en straffesak destrueres når saken er rettskraftig. Samtidig har politidistriktene elektronisk informasjon fra langt tilbake. Det er beskrevet som en skjønnsmessig vurdering å avgjøre hva som skal oppbevares av elektroniske bevis etter at en sak har blitt rettskraftig. Noen politidistrikter, som for eksempel Oslo, har tatt vare på alt elektronisk materiale som er innhentet siden Datakrimenheten ble opprettet.

Politidirektoratet uttaler at det er kjent med utfordringene med oppbevaring av elektronisk informasjon; elektroniske bevis og lyd- og billed-avhør. Politidirektoratet uttaler videre at det er behov for å vurdere nåværende praksis for å ivareta informasjonssikkerhet og lovpålagte krav inntil nye straffesakssystemer er i drift. Direktoratet vil også følge opp om distriktene etterkommer instruks om re-brenning av DVD-plater. Direktoratet mener at det i tillegg er behov for å revidere instruksene med hensyn til ny teknologi for oppbevaring av informasjon.

Politidirektoratet opplyser at bevis som inngår som materiale i straffesakskjeden er underlagt riksadvokatens bestemmelser, mens andre elektroniske bevis og avhør med lyd og bilde som er lagret, reguleres gjennom retningslinjer og instruks fra politiet. Direktoratet opplyser videre at det pågår en vurdering av dette i forbindelse med rapporten *Lagring av elektroniske spormateriale*, som gikk til riksadvokaten i 2009.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at det har merket seg at Politidirektoratet er bevisst de utfordringer og mulige konsekvenser som er knyttet til oppbevaring av elektronisk informasjon i form av elektroniske bevis og avhør med lyd og bilde. Departementet viser også til at det ved implementering av de nye straffesakssystemene er utviklet en strategi for en endelig løsning som tilfredsstiller politiets behov og krav for arkivering og informasjonssikkerhet.

2.1.2 Ansettelse av nyutdannede politihøgskolestudenter og bemanningsutvikling i politiet

Det er et overordnet mål for regjeringen å sikre at politiet har tilstrekkelig bemanning og kompetanse for de oppgaver som skal utføres. I den forbindelse benyttes blant annet rapporten *Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet*, som styringsverktøy. Ett av målene som tas opp i

rapporten er at det skal være to polititjenestemenn per 1000 innbyggere innen 2020. For å nå målet om økt politibemanning har opptaket ved Politihøgskolen økt til 720 studenter de siste årene. Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon knyttet til ansettelse av nyutdannede politihøgskolestudenter samt foretatt analyser av bemanningsutviklingen for politifaglige stillinger fra 2010 til 2011. I forbindelse med undersøkelsen er ti politidistrikter besøkt.

Revisjonen viser at om lag 15 prosent av 2011-studentene og 7,5 prosent av 2010-studentene ikke har fått politifaglig jobb per desember 2011. 15 prosent av dem som har fått jobb av 2011-studentene er i faste stillinger.

For å legge til rette for at politihøgskolestudentene som ble ferdig utdannet sommeren 2011 skulle bli tilbudt jobb i etaten, ble det i Prop. 1 S (2010–2011) bevilget øremerkede midler til 108 nye årsverk i politiet. Politidirektoratet fordelte de øremerkede midlene og stillingene til særskilte politidistrikter og særorganer. Undersøkelsen viser at 54 nyutdannede studenter har fått faste stillinger i de enhetene som har mottatt ekstra bevilgning. I enkelte enheter som har mottatt øremerkede midler til nyutdannede politihøgskolestudenter, har det i 2011 vært en reduksjon i antall politistillinger (medregnet vikarer og midlertidige stillinger).

For polititjenestemenn i politi- og lensmannsetaten samlet var det i 2011 en økning på 79 årsverk. Antall politiårsverk per 31. desember 2011 inkluderer også de aller fleste av de 100 midlertidige stillingene som Stortinget bevilget midler til som følge av terrorhandlingene 22. juli. Ved utgangen av 2011 var politidekningen redusert til 1,57 per 1000 innbyggere, fra 1,58 ved utgangen av 2010.

Politidirektoratet opplyser at det er nødvendig for politidistriktene å tilpasse sine kostnader til den tildelte budsjettammen. Avsetninger som er foretatt, blant annet til ikt-utvikling og brukerbetaling til det nye nødnett, innebærer at tilgjengelige budsjettammer for politidistriktene har blitt knappere og mer presset. I den nåværende budsjettsituasjonen ser ikke Politidirektoratet at det vil være mulig å omprioritere midler fra annen drift for å øke årsverksrammen.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser at per 15. april 2012 hadde 91,3 prosent av 2011-kullet som bestod eksamen (357 studenter),

stillinger i politiet. Av disse var 175 personer fast ansatt. Departementet påpeker at det ikke er uvanlig for nyutdannede fra Politihøgskolen, i likhet med nyutdannede fra andre høgskoleutdanninger, at den første ansettelsen er i midlertidig stilling.

Departementet svarer at de viktigste tiltakene for å nå bemanningsmålene i 2020 er fortsatt høyt studentopptak ved Politihøgskolen og å legge til rette for tilsetting av nyutdannede studenter i regjeringens årlige budsjettforslag og stortingsbehandlingen av dette. I tillegg er det viktig at de som er ferdig utdannet faktisk begynner å jobbe i politi- og lensmannsetaten. Det er også viktig å ha en aktiv personalpolitikk, herunder seniorpolitikk, slik at kompetente medarbeidere fortsetter å arbeide i etaten.

2.1.3 Revisjon av oppklaringsprosenten i straffesaksstatistikken for 2011

Oppklaringsprosenten er ett av flere styringsparametre som Justis- og beredskapsdepartementet har valgt å prioritere i sin styring av politi- og lensmannsetaten, blant annet for å sikre informasjon om i hvilken grad oppnådde resultater bidrar til å nå hovedmålet om redusert kriminalitet. Riksrevisjonen har kontrollert om rapportering av oppklaringsprosenten i straffesaksstatistikken for 2011 er korrekt og pålitelig. Det er foretatt undersøkelser ved seks politidistrikter.

I henhold til Prop. 1 S (2010–2011) skal gjennomsnittlig oppklaringsprosent for alle kriminalitetstyper i 2011 være minst 38 prosent. Nærmere redegjørelse av oppklaringsprosenten framkommer i Politidirektoratets rapport Kommenterte STRASAK-tall 2011 til Justis- og beredskapsdepartementet. Den rapporterte oppklaringsprosenten for 2011 er 38 prosent.

Revisjonen viser at enkelte saker trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes. Dette omtales og forklares ikke særskilt i rapporteringen fra Politidirektoratet. Rapporten presenterer antall påtaleavgjorte forbrytelser i 2011, og hvor mange av disse som er oppklart. Ettersom de presenterte data også inkluderer saker som trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes, gir det en oppklaringsprosent som er 2,1 prosent lavere enn den rapporterte oppklaringsprosenten på 38 prosent. Det gis videre ikke informasjon om at en rekke avgjørelseskoder for henlagte saker også teller som oppklart i statistikken. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at oppklaringsprosenten med fordel kan spesifiseres og forklares bedre,

og vil be om at nødvendige presiseringer inntas i rapporteringen til departementet for 2012.

Riksrevisjonen registrerer videre at politidistriktene har ulik praksis og forståelse med hensyn til å opprette én eller flere siktelsespunkter på samme person i samme sak. Dette gir politidistriktene mulighet til å tilpasse rutineene til det som gir best uttelling i forhold til ønsket resultat. Departementet opplyser at det ikke har grunnlag for å vurdere i hvilken grad og på hvilken måte dagens praksis for deling av saker påvirker beregningen av oppklaringsprosenten. Riksadvokaten uttaler i brev til Politidirektoratet at det forutsettes at det foretas en konkret vurdering om antall siktelsespunkter i hvert enkelt forhold, og at slike spørsmål vanskelig lar seg løse ved bruk av enkle maler for registrering. Departementet henviser til riksadvokatens uttalelse om at det er svært utfordrende å instruere generelt om hvordan saker skal deles. Departementet vil ta opp problemstillingen i styringsdialogen med riksadvokaten.

En del påtaleavgjorte saker trekkes ut før det foretas en beregning av oppklaringsprosenten. Dette omfatter i hovedsak henleggelsessaker. Riksrevisjonens analyser for de siste fire årene viser at det er til dels store variasjoner mellom politidistriktene i bruk av koder for både henleggelsessaker og saker som trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes. Dette vil påvirke oppklaringsprosenten. Justis- og beredskapsdepartementet understreker, i likhet med riksadvokaten, at det forutsettes foretatt en konkret vurdering av den enkelte sak, ettersom en beslutning om henleggelse er en påtaleavgjørelse som i politiet treffes av den påtalejurist som har ansvar for saken, og basert på rettslige kriterier. Departementet viser videre til at statsadvokaten utfører kontroll av politidistriktenes henleggelsespraksis som ledd i tilsyn med politiets straffesaksbehandling.

2.1.4 Gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp svakheter ved politidistriktenes håndtering av pass-, våpen- og utlendingsgebyrer, sist i Dokument 1 (2011–2012). Revisjonen for 2011 viser at det fortsatt er mangelfulle avstemminger av utlendingsgebyrer. Særlig gjelder dette Oslo politidistrikt. Riksrevisjonen kan ikke se at tidligere svakheter i avstemmingsmulighetene mot datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF) er løst. Samtidig oppstod det nye avstemmingsutfordringer for personer som benyttet den elektroniske løsningen "Søknad på nett", etter overgang til den

nye dataløsningen for politiet, driftskonsept 2 (D#2).

Politidirektoratet svarer at problemene med DUF er tatt opp med Utlendingsdirektoratet, som systemeier, men at det fortsatt er usikkert når en løsning vil være ferdig implementert. Utfordringene og manglene ved Oslo politidistrikt skyldes også svakheter i DUF. Politiets data- og materieltjeneste er i ferd med å verifisere og teste en løsning for problemene med D#2.

Departementet svarer at Politidirektoratet har arbeidet med en serie tiltak som skulle rette opp svakhetene med gebyravstemmingene. Utlendingsdirektoratet har, i samarbeid med politiet, gjennomført en behovsanalyse som vil danne grunnlag for å få løst de svakhetene som Riksrevisjonen her har påpekt. Det er planlagt en oppgradering av DUF i september/oktober, men kostnadene er ennå ikke estimert. Oppgraderingen må derfor vurderes på nytt i forhold til andre prioriterte områder når kostnadene er kjent. Når det gjelder avstemmingsutfordringene knyttet til "Søknad på nett", viser departementet til Politidirektoratets redegjørelse om at problemene i D#2 er verifisert og at løsningen er til testing.

3 Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Departementets tilskuddsforvaltning

Riksrevisjonen har blant annet vært kritisk til at departementet har hatt mangelfulle rutiner for tilskuddsforvaltning. Departementet uttaler at nye overordnede retningslinjer for tilskuddsforvaltningen i justissektoren skal være ferdig før sommeren 2012, og at det må påregnes arbeid etter dette med å revidere regelverk for tilskuddsordningene slik at de blir i tråd med de nye retningslinjene. Departementet opplyser videre at det har fulgt opp Riksrevisjonens tidligere merknader knyttet til spesifikke tilskuddsordninger og gjennomført enkelte tiltak:

- Bevilgning og postering av utgifter under tilskuddsordningen for kriminalitetsforebyggende tiltak er flyttet fra driftspost til tilskuddspost.
- Det er foretatt revisjon av regelverk og interne rutiner for tilskuddsordningen for kriminalitetsforebyggende tiltak, og for den delen av tilskuddsordningen for retur av asylsøkere med avslag og tilbakevending for flyktninger der departementet selv er tilskuddsforvalter.

- Tilskuddsordningen for kriminalitetsforebyggende tiltak er i Prop. 1 S (2011–2012) gitt en tydeligere målformulering

Departementet opplyser også at det pågår en evaluering av Utlendingsdirektoratets tilskuddsforvaltning med vekt på post 72 Retur av asylsøkere med avslag og tilbakevending for flyktninger. Videre at tilskudd til spesielle rettshjelpiltak vil bli utlyst fra 2013, og at departementet vil gjennomgå sine rutiner som tilskuddsforvalter og utarbeide mer utfyllende retningslinjer for denne tilskuddsordningen.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Politidirektoratet

3.2.1 Lønnsrevisjon i politidistrikter og særorganer

Riksrevisjonen har påpekt at det er misforhold mellom registrerte hendelser i helgene og antall polititjenestemenn som da er på vakt. Riksrevisjonen har hatt merknader til om overtidsbruken i politidistriktene og særorganene styres på en effektiv måte, og har konstatert at tilleggene etter de nye arbeidstidsbestemmelsene er oppfattet som et generelt lønnstillegg. Riksrevisjonen påpekte også at det manglet en klar strategi for å nå bemanningsmålene i rapporten *Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.

Departementet svarer at Politidirektoratet våren 2012 avslutter et større prosjektarbeid om praktisering av arbeidstidsbestemmelsen i etaten. Politidistriktene og særorganene har som en del av arbeidet foretatt effektmålinger, blant annet om unntaks- og overtidsbruk. Enhetene har også identifisert tiltak og framgangsmåter for å sikre effektiv ressursutnyttelse og korrekt praktisering av arbeidstidsbestemmelsene. Departementet opplyser at Politidirektoratet i 2012 fortsatt vil legge vekt på praktisering av arbeidstidsbestemmelsene, for å sikre effektiv ressursbruk og disponering av tilgjengelige tjenestemenn i distriktene og særorganene. Departementet vil følge opp dette i den ordinære styringsdialogen med Politidirektoratet.

Når det gjelder tiltak for å nå bemanningsmålene i 2020, henvises det til punkt 2.1.2.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.2 Den sivile rettspleien på grunnplanet

Riksrevisjonen har vært kritisk til at det har vært store ulikheter i den sivile rettspleien med hensyn til organisering, saksbehandlingstid og størrelse på fagmiljøene innen og mellom politidistrikter. Departementet uttaler blant annet at saksbehandlingstiden for utlegg som gjennomsnitt på landsbasis er redusert fra 86 dager i 2010 til 68 i 2011. For gjeldsordning er saksbehandlingstiden redusert fra 109 dager i 2010 til 92 i 2011.

Departementet opplyser videre at Politidirektoratet legger vekt på at sakene innenfor den sivile rettspleien skal behandles av saksbehandlere med tilstrekkelig kompetanse til å behandle sakene på en slik måte at rettssikkerheten blir ivaretatt. I tillegg har samtlige politidistrikter utpekt en koordinator innen den sivile rettspleien på grunnplanet, for å spre informasjon, svare på spørsmål, samt arrangere kurs og samlinger lokalt i politidistriktene. Politidirektoratet arrangerer to samlinger per år for disse, og målet med samlingene er å gi faglig påfyll, sikre likebehandling og øke rettssikkerheten for partene.

Andre kompetansestyrkende tiltak er studier som Politihøgskolen tilbyr innen sivil rettspleie, og ulike kursmoduler innenfor alle fagfeltene på dette området. Namsfogden i Oslo er utpekt som et nasjonalt kompetansesenter som etter vurdering skal bistå politi- og lensmannsetaten innen sivil rettspleie.

Det er utarbeidet skjema og rutine for kvalitetskontroll som er gjort tilgjengelig for koordinatorene i distriktene. Departementet opplyser at hensikten med kontrollen er å sikre at kvaliteten på saksbehandlingen er akseptabel og at rettssikkerheten for partene blir ivaretatt. Videre holder Politidirektoratet kontroll med samtlige politidistrikter ved å følge opp restansestatistikken som sendes ut hver måned. Det vises også til at måltallene følges opp i den interne tilsynsvirksomheten i etaten, samt i styringsdialogen med politidistriktene og Namsfogden i Oslo.

Departementet opplyser for øvrig at Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet tar sikte på at den foreslåtte lovendringen som vil tillate at gjeldsordningssaker blir samlet hos bestemte namsmenn i hvert politidistrikt, kan tre i kraft 1. juli 2013. Departementet mener at saker etter gjeldsordningsloven er kompliserte og krever spesialistkompetanse. Det påpeker at en samling av disse sakene til enheter av en viss

størrelse vil redusere sårbarheten, sikre god kvalitet og føre til en mer ensartet saksbehandling.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.3 Gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten

Saken er omtalt under pkt. 2.1.4.

3.3 Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

3.3.1 Aktivitetstilbudet til domfelte i kriminalomsorgen

Riksrevisjonen har påpekt at målene for aktivitetstilbud for domfelte i kriminalomsorgen i liten grad er oppnådd. I den sammenheng har Riksrevisjonen etterlyst en helhetlig strategi for hvordan målene for aktivitetstilbudet kan nås.

Riksrevisjonen har vært kritisk til om de etablerte rusmestringsenhetene er et tilstrekkelig tiltak for å møte den generelle utfordringen med aktivitetstilbud til domfelte med rusproblemer og psykosomatiske utfordringer. Riksrevisjonen har videre bemerket at det ikke er utarbeidet et system for risikokartlegging i forhold til måloppnåelse av aktivitetstilbudet, og stilt spørsmål ved tiden det tar å få etablert et slikt system. Videre har Riksrevisjonen stilt spørsmål ved kontaktbetjentordningen og om den fungerer etter sin hensikt. Det er også knyttet bemerkninger til nytten av brukerundersøkelsene.

Riksrevisjonen har også konstatert at prosjektet med utarbeiding av et system for behovskartlegging ikke er ferdigstilt, og at tilbudet etter det KSF opplyser i første omgang skal gjelde de innsatte med lengre dommer.

Departementet opplyser at KSF arbeider med å lage en ny strategi for arbeidsdriften. Strategien skal foreslå tiltak for modernisering av arbeidsdriften, og se den i sammenheng med endringer i sammensetningen av innsatte og behovet for arbeid og skoloring som kan gi de innsatte kompetanse under soning. Strategien skal særlig rette seg mot innsatte med korte dommer og deres behov. Strategien forventes ferdig i løpet av 2012 / begynnelsen av 2013. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke kommentert de øvrige merknadene ovenfor.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Straffegjennomføring med elektronisk kontroll

Riksrevisjonen konstaterer at de målene som er satt for straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK) i liten grad er oppnådd. Regionene forklarer den lave utnyttelsen med at det er mangel på aktuelle kandidater til EK. Flere regioner hevder at dagens målkrav om kapasitetsutnyttelse er urealistisk ut fra dagens regelverk, og at lovens rammer for type dom og dommens lengde begrenser regionenes mulighet til å øke antallet EK-sonere. I tillegg trekker regionene fram at kandidatene foretrekker andre former for soning. Riksrevisjonen registrerer at KSF ikke er fornøyd med måloppnåelsen og stiller spørsmål om det er planlagt konkrete tiltak for å oppnå bedre måloppnåelse.

Regionene rapporterer ukentlig til KSF, basert på manuelle tellinger. Riksrevisjonen konstaterer at KSF ikke har vært fornøyd med kvaliteten på rapporteringen. Regionene har også ulik tilnærming til å føre og spore EK-relaterte kostnader i regnskapene. Det er derfor vanskelig å få oversikt over EK-kostnadene. Riksrevisjonen registrerer at departementet mener at prøveprosjektet så langt har vært kostnadskreven. Riksrevisjonen viser til at det både er dårlig kvalitet i rapporteringen og manglende oversikt over kostnadene, og stiller spørsmål om hvilken betydning dette har for styringen av EK-prosjektet.

4.2 Informasjonssikkerhet i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen har fokusert på informasjonssikkerhet i politiet og straffesakskjeden i flere år. Informasjonssikkerhet er spesielt viktig i en virksomhet som Politidirektoratet. Det har vært eksempler på lekkasjer og påstander om lekkasjer i politiet. Politidirektoratet har i de senere årene hatt økt oppmerksomhet på informasjonssikkerhet og igangsatt flere konkrete tiltak for å bedre informasjonssikkerheten. Imidlertid viser revisjonen at det gjenstår mye før Politidirektoratet og underliggende enheter har en informasjonssikkerhet på et tilfredsstillende nivå. Det har gått lang tid siden Riksrevisjonen omtalte svakheter ved informasjonssikkerhet i straffesakskjeden første gang.² Det kan stilles spørsmål ved om Politidirektoratet har fulgt opp dette godt nok overfor politidistrikter og særorganer. Riksrevisjonen er kjent med at dagens utdaterte ikt-systemer setter begrensninger for informasjonssikkerheten, og som Riksrevisjonen har påpekt i

en annen sammenheng³, er det viktig å fortsatt prioritere ny infrastruktur og nye straffesaks-systemer i politi- og lensmannsetaten.

Etter Riksrevisjonens oppfatning er det en del uavklarte forhold knyttet til oppbevaring og lagring av elektronisk informasjon og bevis i straffesaker. Revisjonen viser at det er stor usikkerhet i politidistriktene om hva, hvordan, og hvor lenge informasjonen skal lagres. I tillegg er det svake rutiner for forvaltning av denne informasjonen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Politidirektoratet og riksadvokaten har prioritert betydningen av informasjonssikkerhet i straffesaksbehandlingen. Riksrevisjonen er klar over at det skal være rom for skjønsmessige vurderinger, men det bør likevel framgå mer tydelig hva som skal oppbevares og hva som skal slettes av informasjon. Den uavklarte situasjonen øker også risikoen for omfattende lagring av informasjon som burde vært slettet.

4.3 Ansettelse av nyutdannede politihøgskolestudenter og bemanningsutvikling i politiet

Opptaket ved Politihøgskolen har økt betraktelig med sikte på å nå målet om at politibemanningen innen 2020 skal tilsvare to polititjenestemenn per 1000 innbyggere. I tillegg er det bevilget øremerkede midler til politi- og lensmannsetaten for ansettelse av nyutdannede politihøgskolestudenter. Riksrevisjonen merker seg at det ved utgangen av 2011 fortsatt var mange studenter som ikke hadde fått politifaglig jobb, og at mange av dem som hadde fått jobb var tilsatt i midlertidige stillinger. Riksrevisjonen konstaterer at politidekningen gikk noe ned i 2011 – til 1,57 per 1000 innbyggere. Riksrevisjonen merker seg videre at Politidirektoratet i den nåværende budsjett situasjonen ikke ser at det vil være mulig å omprioritere midler fra annen drift for å øke årsverksrammen.

Studentkullene fra Politihøgskolen som uteksamineres i årene framover vil være vesentlig større enn kullene som ble ferdige i 2010 og 2011. Tatt i betraktning politidistriktenes økonomiske situasjon stiller Riksrevisjonen spørsmål om hvordan departementet vil sikre at nyutdannede politihøgskolestudenter i fremtiden får politifaglig jobb, slik at politibemanningen øker i tråd med de målene som er satt. Videre stilles det spørsmål om bevilgningen i 2011 av øremerkede midler til 108 nye årsverk har hatt den tilsiktede virkningen.

2) Dokument 1 (2009–2010) for budsjettåret 2008.

3) Dokument 3:12 (2011–2012) Riksrevisjonens undersøkelse av ikt-forvaltningen i straffesakskjeden.

4.4 Revisjon av oppklaringsprosenten i straffesaksstatistikken for 2011

Riksrevisjonen merker seg at det ikke kommer tydelig fram hvilke saker som defineres som oppklart og inngår i oppklaringsprosenten. Videre konstaterer Riksrevisjonen at det ser ut til å være opp til det enkelte politidistrikt hvordan henlagte saker, og saker som trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes, skal kodes. Det samme gjelder for hvor mange siktelsespunkter som skal opprettes mot en person i samme sak.

Oppklaringsprosenten er ett av flere styringsparametre som Justis- og beredskapsdepartementet har valgt å prioritere i sin styring av politi- og lensmannsetaten. Riksrevisjonen stiller spørsmål om dagens definisjon og presentasjon av oppklaringsprosenten gir et korrekt og fullstendig bilde av de oppnådde resultatene.

4.5 Gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen konstaterer at avstemmingsproblematikken for utlendingsgebyrer i politi- og lensmannsetaten ikke er løst. Tidligere svakheter i saksbehandlingssystemet DUF er ikke rettet opp. I tillegg har det oppstått nye utfordringer med avstemming av innbetalte gebyrer gjennom den elektroniske løsningen "Søknad på nett". Særlig Oslo politidistrikt ligger langt på etterkudd med avstemmingene av utlendingsgebyrer. Riksrevisjonen har gjennom flere år påpekt mangelfulle avstemminger av gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten, og stiller spørsmål om hvordan og når problemene rundt utlendingsgebyrer vil bli løst.

5 Svar fra Justis- og beredskapsdepartementet

Saken har vært forelagt Justis- og beredskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 4. september 2012 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 22. juni vedrørende ovennevnte, vedlagt Riksrevisjonens merknader og bemerkninger.

Jeg har merket meg resultatet av den årlige revisjon av statsregnskapet for 2011 og at Riksrevisjonen har bemerkninger til flere områder. Det vil jeg være svært opptatt av å følge opp i det videre arbeidet.

Innledningsvis vil jeg for ordens skyld påpeke at når det gjelder prosjektet med utarbeiding av et system for behovskartlegging av domfelte, vil til-

budet i første omgang primært gjelde domfelte med lengre dommer som gjennomfører straff ved Halden fengsel eller ved Østfold friomsorgskontor.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om det er planlagt konkrete tiltak for å oppnå bedre måloppnåelse når det gjelder straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK). Jeg viser i denne forbindelse til at Stortinget har vedtatt lovendringer om vurderingsplikt og utvidet adgang til å gjennomføre en lengre periode med elektronisk kontroll for domfelte under 18 år, jf. Innst. 83 L (2011-2012). I tillegg skal ikke lovbruddskategorier som vold og sedelighet være en begrensning i seg selv, men inngå i en helhetlig sikkerhetsmessig vurdering. Dette vil kunne bidra til økt måloppnåelse selv om en fortsatt må påregnes ulik kapasitetsutnyttelse mellom regionene som følge av geografiske og demografiske variasjoner.

Kvalitet i rapporteringen knyttet til bruk av elektronisk kontroll har så langt ikke vært tilfredsstillende. Jeg er derfor glad for at Kriminalomsorgen fra 1. juni 2012 har tatt i bruk et nytt rapporteringssystem for straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Rapportene viser informasjon for en gitt tidsperiode fordelt på de ulike enhetene og fylkene som har elektronisk kontroll, og gir en god oversikt av relevante data med god kvalitet. Bedre kvalitet i rapporteringen vil gjøre det enklere å følge opp regionenes bruk av EK.

Spørsmål som gjelder informasjonssikkerhet og IKT-utviklingen i politiet har meget høy prioritet. Jeg gjør i denne forbindelse oppmerksom på at Politidirektøren vil opprette en ny avdeling for IKT og teknologi for å øke kompetansen i direktoratet og forsterke styringen av IKT-området i politiet. Det er positivt. Jeg vil følge dette arbeidet tett gjennom styringsdialogen med Politidirektoratet. Jeg har ellers merket meg at Riksrevisjonen stiller spørsmål om Politidirektoratet og Riksadvokaten har prioritert betydningen av informasjonssikkerhet i straffesaksarbeidet. Politidirektoratet har opplyst at de er bevisst utfordringene og eventuelle konsekvenser knyttet til oppbevaring av elektronisk informasjon i form av elektroniske bevis og lyd/billedavhør og jeg er enig i at det er behov for å vurdere en revisjon av gjeldende instruks om behandling av beslag i straffesaker med tanke på ny teknologi for oppbevaring av informasjon.

Når det gjelder ansettelse av nyutdannede politihøgskolestudenter tar det erfaringsmessig noe tid

før alle tilbys jobb i etaten. Av de uteksaminerte fra Politihøgskolen i perioden 2007 til 2010 har i gjennomsnitt ca. 94 pst hatt stilling i politiet innen et år etter uteksamineringen. Tilsvarende tall gjelder for dem som har fått bestått fra 2011-kullet, hvorav 60% medio juli 2012 er i fast stilling. Jeg vil legge til at prinsippet om rammestyring innebærer at det enkelte politidistrikt/særorgan i hovedsak selv fordeler tildelte budsjetterammer mellom lønn, drift og investeringer, med utgangspunkt i de mål- og resultatkrav som stilles til virksomheten. Dette kan i perioder føre til at det ikke foretas ansettelser i ledige stillinger på grunn av at det er nødvendig å prioritere andre oppgaver. Jeg vil likevel følge bemanningsutviklingen i etaten nøye.

Riksrevisjonen viser til at politidekningen gikk noe ned i 2011, til i gjennomsnitt 1,57 polititjenestemenn pr. 1000 innbyggere. Jeg vil bemerke at dette særlig må ses i sammenheng med befolkningsutviklingen i samfunnet. Jeg gjør også oppmerksom på at tallene over politidekning ikke inkluderer politistillinger ved PST.

Prognoser fra SSB anslår at det vil være ca 5,6 millioner innbyggere i Norge i 2020. Til sammenligning ble det i Politidirektoratets rapport fra 2008 «Politiet mot 2020 Bemannings- og kompetansebehov i politiet», lagt til grunn at det ville være ca 5,38 millioner innbyggere i Norge på samme tidspunkt. Dette tilsvarer et behov på 434 flere polititjenestemenn i etaten i 2020 enn det som tidligere er anslått. I 2008 foreslo POD et opptak på 560 studenter årlig ved PHS fra 2009 for å nå en målsetning om en politidekning på 2 pr. 1000 innbyggere i gjennomsnitt i 2020. Opptaket ved Politihøgskolen har vært 552 studenter i 2009, og 720 studenter i 2010, 2011 og 2012. I 2013 vil det første store kullet på 720 studenter uteksamineres.

Ovennevnte viser at den videre befolkningsutviklingen, opptaket ved Politihøgskolen og det å legge rette for at nyutdannede får jobb i etaten er av stor betydning for å kunne nå Politidirektoratets målsetning om politidekning innen 2020.

Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkninger til oppklaringsprosenten opplyser Politidirektoratet at det tekniske beregningsgrunnlaget for oppklaringsprosenten er definert i politiets analyse og ledelsesverktøy (PAL), som er gjort kjent gjennom brukerveiledning i politidistriktene. Når det gjelder rapporteringen for 2012 vil jeg likevel be Politidirektoratet om å tydelig definere hva

som ligger til grunn for oppklaringsprosenten, herunder spesifiserer hva som regnes som oppklarte saker. Det skal også forklares særskilt at saker med bestemte koder trekkes ut før beregning av oppklaringsprosenten. Jeg vil legge til at straffebudet som anvendes på et forhold, og hvilken kode for henleggelse som velges, er undergitt et politifaglig og påtalerettslig skjønn som er konkret og baserer seg på sakens fakta.

Avslutningsvis gjør jeg oppmerksom på at Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet har opplyst at nye løsninger i saksbehandlingssystemet DUF for avstemming av gebyrinntekter for utlendingsgebyrer i politi- og lensmannsetaten vil bli levert i november 2012. Politiet vil deretter teste ut systemet og ta i bruk løsningen. Ifølge Politidirektoratet ble problemstillingene knyttet til uttak av rapporter fra DUF ved bruk av driftskonsept 2 (D#2) løst i mars."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 18 avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Politidirektoratet.

6.1 Justis- og beredskapsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

6.1.1 Departementets oppfølging av Politidirektoratet og av nødnettprosjektet

Riksrevisjonen har hatt merknader til departementets styring av Politidirektoratet i årene 2006 og 2007, og vesentlige merknader til Politidirektoratets regnskap for årene 2005, 2008, 2009, 2010 og 2011. For Politidirektoratet har merknadene blant annet vært knyttet til

- ikt-forvaltning
- informasjonssikkerhet
- bemanning
- måloppnåelse
- anskaffelser
- våpenforvaltning
- avstemming av gebyrinntekter

Riksrevisjonen har videre hatt merknader til departementets og Direktoratet for nødkommunikasjons styring og gjennomføring av nødnettprosjektet i både 2008, 2009 og 2010. Merknadene har særlig berørt framdrift i prosjektet, kostnadskontroll, teknologivalg og prosjektstyring.

Det forutsettes at de svakhetene som Riksrevisjonen har påpekt blir tatt hensyn til i departementets oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport.

6.1.2 Straffegjennomføring ved elektronisk kontroll

Riksrevisjonen er kritisk til departementets oppfølging av prosjektet om straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK). Det har så langt vært svak oppnåelse av de målene som er satt for utnyttelse av kapasiteten i straffegjennomføring med EK, noe Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) og departementet heller ikke er fornøyd med. Straffegjennomføring med EK ble innført som et prøveprosjekt i seks fylker i 2008. Ordningen er utvidet til ti fylker og en total kapasitet på 215 plasser i 2012. Proveprosjektet er forlenget til 2014. Riksrevisjonen har merket seg at det i 2012 er vedtatt lovendringer som vil kunne øke antallet EK-sonere.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at det i løpet av prøveprosjektet ikke er etablert tilfredsstillende rutiner til å sikre god kvalitet på tallmaterialet som rapporteres. Det har i hele perioden vært usikkerhet om kvaliteten på tallene som regionene rapporterer til KSF om EK, men Riksrevisjonen merker seg at Kriminalomsorgens IT-tjeneste i 2012 har tatt i bruk et nytt ikt-basert rapport-system som vil kunne ivareta dette.

Riksrevisjonen er også kritisk til at KSF ikke har innført en felles rutine for å sikre kontroll og oversikt over utgiftene til EK-prosjektet i prøveperioden. Regionene har i prøveperioden hatt ulik tilnærming til bokføring og sporing av EK-relaterte kostnader i regnskapene. Riksrevisjonen merker seg at KSF mener at pilotdriften så langt har vært kostnadskreven, men at dette har vært forventet. Riksrevisjonen konstaterer at departementet ikke har svart på spørsmål om hvilken betydning dårlig kvalitet i rapporteringen, og manglende oversikt over kostnadene, har hatt på styringen av EK-prosjektet.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Politidirektoratet

Riksrevisjonen finner det alvorlig at Politidirektoratet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader flere år på rad, jf. punkt 6.1.1.

Informasjonssikkerhet i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen ser det som svært kritikkverdig at det fortsatt er svakheter ved informasjonssikkerheten i politi- og lensmannsetaten. Det har gått tre år siden forrige revisjon av informasjonssikkerheten, og selv om flere tiltak er gjennomført, gjenstår det betydelig arbeid før informasjonssikkerheten er tilfredsstillende. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener at en ny oppgradert ikt-infrastruktur og utvikling av nye straffesakssystemer vil bidra til å bedre informasjonssikkerheten. Riksrevisjonen er kritisk til at dette arbeidet har tatt uforholdsmessig lang tid, og til at det fortsatt vil gå flere år før tilfredsstillende løsninger er på plass. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at politidirektøren vil opprette en ny avdeling for ikt og teknologi, for å øke kompetansen i direktoratet og forsterke styringen av ikt-området i politiet.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at oppfølgingen og gjennomføringen av sentrale vedtak, policyer og instruksjoner om informasjonssikkerhet har vært mangelfull i politidistriktene. Riksrevisjonen er bekymret for utfordringene knyttet til oppbevaring av elektronisk informasjon i form av elektroniske bevis og avhør med lyd og bilde. Etter Riksrevisjonens oppfatning er informasjonssikkerhet et viktig element i straffesaksbehandlingen, men konstaterer at dette nesten ikke er berørt i de instruksjoner og regler som regulerer straffesaksbehandlingen. Riksrevisjonen har merket seg at Politidirektoratet er av den oppfatning at krav til informasjonssikkerhet er en naturlig del av lokale straffesaksinstruksjoner, og at direktoratet sammen med Riksadvokaten vil vurdere på hvilken måte dette skal ivaretas. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet er enig i at det er behov for å vurdere en revisjon av gjeldende instruks om behandling av beslag i straffesaker med tanke på ny teknologi for oppbevaring av informasjon.

Både Politidirektoratet og departementet viser til at innføring av de nye straffesakssystemene vil løse mange av utfordringene innen informasjonssikkerhet. Imidlertid vil disse systemene trolig ikke være på plass før i 2016. Riksrevisjonen finner grunn til å understreke at det også må settes inn andre tiltak for bedre praktisering av allerede vedtatte instruksjoner og rutiner for informasjonssikkerheten. Dette gjelder både i politidistriktene, særorganene og for den enkelte tjenestemann.

Ansettelse av nyutdannede politihøgskolestudenter og bemanningsutvikling i politiet

Riksrevisjonen konstaterte i revisjonen av regnskapet for 2010 at det var misforhold mellom registrerte hendelser i helgene og antall tjenestemenn i politiet som da var på vakt. Riksrevisjonen var kritisk til at det manglet en klar strategi for å nå bemanningsmålene i rapporten *Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.

De siste års økte opptak av studenter til Politihøgskolen vil gi større uteksaminerte studentkull. Riksrevisjonen er bekymret for at økonomiske og ressursmessige utfordringer i politi- og lensmannsetaten kan føre til at nyutdannede politihøgskolestudenter ikke vil få politifaglig jobb. Den gjennomsnittlige politidekningen på landsbasis gikk noe ned fra 2010 til 2011. Dette til tross for at det for budsjettåret 2011 ble bevilget øremerkede midler til ansettelse av 108 nye årsverk i politi- og lensmannsetaten. Riksrevisjonen ser at det kan bli vanskelig å oppnå regjeringens mål om en bemanning på to polititjenestemenn per 1000 innbyggere innen 2020. Riksrevisjonen har merket seg departements vektlegging av at den videre befolkningsutviklingen, opptaket ved Politihøgskolen og det å legge til rette for at nyutdannede får jobb i etaten, er av stor betydning for å kunne nå målsettingen om politidekning i 2020.

Revisjon av oppklaringsprosenten i straffesaksstatistikken for 2011

Oppklaringsprosenten er et sentralt mål for effektiv straffesaksbehandling og rapporteres årlig til Stortinget i Prop 1 S. Riksrevisjonen er kritisk til at politiets rapporterte oppklaringsprosent er presentert slik at den ikke er klar og forståelig, og at oppklaringsprosentene derfor i flere tilfeller ikke gir et fullstendig bilde av de oppnådde resultatene. Det er videre kritikkverdig at mangelfulle definisjoner av hvordan enkelte saker skal deles og henlegges, har resultert i ulik kodepraksis i politidistriktene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i rapporteringen for 2012 vil be Politidirektoratet om å definere tydelig hva som ligger til grunn for oppklaringsprosenten, blant annet spesifisere hva som regnes som oppklarte saker.

Gebyrinntekter i politi- og lensmannsetaten

Riksrevisjonen har i over ti år vært kritisk til svakheter ved politidistriktenes håndtering av pass-, våpen- og utlendingsgebyrer. Riksrevisjonen er fortsatt kritisk til at problemene med avstemming av utlendingsgebyrer ikke er løst.

Dette gjelder særlig for Oslo politidistrikt. Riksrevisjonen kan ikke se at tidligere svakheter i avstemningsmulighetene mot datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF) er rettet opp. Det oppstod også nye avstemningsutfordringer for innbetalte gebyrer etter innføring av den elektroniske løsningen "Søknad på nett". Riksrevisjonen har merket seg at departementet henviser til at Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet i november 2012 vil levere nye løsninger i DUF for avstemming av gebyrinntekter for utlendingsgebyrer i politi- og lensmannsetaten.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- departementets tilskuddsforvaltning
- lønnsrevisjon i politidistrikter og særorganer
- den sivile rettspleien på grunnplanet
- aktivitetstilbudet til domfelte i kriminalomsorgen

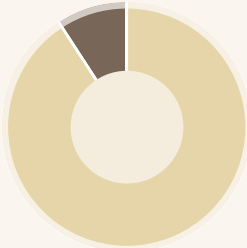
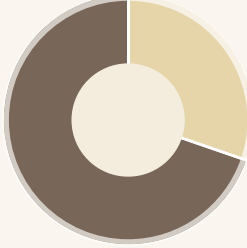
Kommunal- og regionaldepartementet

1 Kommunal- og regionaldepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 488 | 157 328 | 157 816 | 156 631 | 1095 |
| Inntekter | | 13 421 | | 13 230 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|--------------|--|
| 4 | virksomheter | Direktoratet for byggkvalitet |
| 1 | selskap** | |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merknader til kapittel 587. Se omtale under punkt 2.1 Direktoratet for byggkvalitet.

Andre merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet for byggkvalitet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad. Dette gjelder mangler ved mål- og resultatstyring, anskaffelser og årsregnskapet.

2.1.1 Tilsynsvirksomhet

Direktoratet for byggkvalitet har en rekke oppgaver, to basisoppgaver blant disse er produkt- og markedstilsyn med byggevaremarkedet og ordning for sentral godkjenning.

Riksrevisjonen har undersøkt mål- og resultatstyringen knyttet til tilsynsvirksomheten for 2011, og kontrollert om direktoratet har hatt tilstrekkelig styring av tildelte midler i henhold til resultatkrav og oppgaver stilt i relevant regelverk.

Tilsyn med byggevaremarkedet

Byggskader koster samfunnet flere milliarder kroner årlig, og det anslås at om lag ti prosent av alle byggefeil skyldes feil bruk av byggevarer, eller bruk av byggevarer uten tilfredsstillende egenskaper. De fleste byggevarer importeres fra utlandet, og det er en tendens til at næringen importerer ferdige moduler i stedet for enkelt-deler. Dette medfører at feil og mangler i mindre grad avdekkes under bygging. Lite kontroll fører til økt risiko for at det brukes byggevarer som ikke har god nok kvalitet.

I Prop. 1 S (2010–2011) fra Kommunal- og regionaldepartementet, og i tildelingsbrevet til Direktoratet for byggkvalitet, framgår det at det fortsatt skal føres tilsyn med byggevaremarkedet for å sikre at import av byggevarer er underlagt

god kontroll og at byggproduktene på markedet har nødvendig dokumentasjon.

Revisjonen viser at byggevarer i liten grad er underlagt tilsyn. Direktoratet benyttet i 2011 1,5 årsverk til tilsyn med byggevaremarkedet, og gjennomførte ni dokumenttilsyn i tillegg til oppfølging av tidligere års tilsyn. Direktoratet opplyser at det mangler ressurser til å gjennomføre produkttilsyn, og at det i 2011 ikke er gjennomført proaktive produkt- og markedstilsyn basert på risiko og vesentlighetsvurderinger.¹ Videre viser Riksrevisjonens gjennomgang at direktoratet ikke utarbeidet mål eller planer for produkttilsyn, og at tilsynet i praksis ble styrt av eksterne henvendelser fra byggenæringen, kommunene og media.

Departementet opplyser at den nye byggevareforordningen vil forsterke kravene til tilsynets omfang og kvalitet, blant annet ved at det pålegges mer konkrete plikter og oppgaver i gjennomføringen av markedstilsyn. Etter departementets vurdering vil den nye forordningen og direktoratets nye avdeling for produktokumentasjon på sikt føre til en mer velfungerende markeds kontroll, som igjen kan bidra til færre byggskader.

Sentral godkjenning av foretak

Sentral godkjenning skal være et godt og pålitelig hjelpemiddel for kommunene ved deres behandling av søknader om lokal godkjenning. Ordningen skal også bidra til større oversikt i markedet og heve kvaliteten til de forskjellige delene av byggeprosessen. Dette er viktig for å bidra til å redusere byggefeil i Norge. Direktoratet for byggkvalitet administrerer den sentrale godkjenningsordningen og behandler saker om sentral godkjenning, fornyelse og tilbaketrekking av sentral godkjenning. Direktoratet fører også tilsyn med sentralt godkjente foretak for å påse at de oppfyller kravene i plan- og bygningslovgivningen.

I Prop. 1 S (2010–1011) fastslås det at direktoratet skal videreføre stedlige tilsyn på minst samme nivå som i 2010, da det ble gjennomført 108 stedlige tilsyn. Revisjonen viser at departementet i tildelingsbrevet angir et noe lavere ambisjonsnivå, ettersom det her står at tilsyn skal videreføres på samme nivå som i 2010 uten at det inneholder konkrete måltall for tilsynsaktiviteten.

1) Produkttilsyn retter seg mot både enkeltprodukter og produktområder, og gjennomføres ved å kontrollere at produkter til byggverk har tilstrekkelig produktokumentasjon, uten testing eller prøving av disse produktene (formelt produkttilsyn). Markedstilsyn med produktområdet omfatter flere aktiviteter enn selve tilsynsaktiviteten, som for eksempel informasjon og veiledningsarbeid.

Tabell 1 Planlagte og gjennomførte tilsyn

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|----------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|
| | Planlagt | Gjennomført | Planlagt | Gjennomført | Planlagt | Gjennomført |
| Stedlig tilsyn | 150 | 80 | 150 | 108 | 150 | 1 |
| Dokumenttilsyn | 400 | 725 | 400 | 500 | 400 | 62 |

Revisjonen viser at målene for antall gjennomførte tilsyn i svært liten grad er oppnådd. Direktoratets interne måltall for 2011 var 150 stedlige tilsyn og 400 dokumenttilsyn. Revisjonen viser følgende utvikling (se tabell 1):

Tabellen viser at

- antall stedlige tilsyn falt fra 108 i 2010 til 1 i 2011
- antall gjennomførte dokumenttilsyn falt fra 500 i 2010 til 62 i 2011
- antall gjennomførte stedlige tilsyn var under måltallet også i 2009 og 2010

Rapporteringen har vist at nesten alle tilsyn avdekker feil og mangler, og 25 prosent av de stedlige tilsynene resulterer i at godkjenningen blir trukket tilbake. Sett i forhold til antall foretak i den sentrale godkjenningsordningen (om lag 17 000), viser revisjonen at andelen foretak der det er utført tilsyn var lav også før 2011.

Revisjonen viser videre at antall mottatte meldinger fra kommuner og andre om manglende dugelighet hos foretakene har økt fra 769 i 2009 til 1194 meldinger i 2011. Direktoratet fulgte kun opp 72 av de 1194 meldingene.

Departementet opplyser at det overfor direktoratet har understreket viktigheten av at tilsynsaktiviteten kommer opp på et mer normalt nivå, slik at ordningens troverdighet og målene om bedre kvalitet i bygg og foretak med ansvarsrett sikres.

2.1.2 Anskaffelser

Det er konstatert flere brudd på *lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402* (lov og forskrift om offentlige anskaffelser) ved Direktoratet for byggkvalitet. Revisjonen viser manglende etterlevelse av regelverket ved seks av ti kontrollerte anskaffelser over kr 100 000. Total anskaffelsesverdi for disse seks anskaffelsene beløp seg til 7,25 mill. kroner. Følgende brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser ble avdekket:

- gjennomførte direkte kjøp over nasjonal terskelverdi på kr 500 000

- manglende utlysning som følge av undervurdering av anskaffelsens verdi
- mangler ved anskaffelsesprotokoller
- manglende arkivering av skatteattester og HMS-erklæringer
- manglende arkivering av tilbudsdokumentasjon

Direktoratet har ikke etablert tilfredsstillende rutiner for bruk av konkurranseprinsippet, gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelsesprosessen, og føring av anskaffelsesprotokoll. Direktoratet erkjenner at anskaffelsesrutinene ikke har vært tilfredsstillende, og opplyser at det fra høsten 2011 ble satt i gang konkrete utviklingsprosesser for å unngå framtidige brudd på anskaffelsesregelverket.

2.1.3 Avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet

Direktoratet skal, i henhold til *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) og veileder til statlig budsjettarbeid, føre regnskapet i samsvar med kontantprinsippet og ettårsprinsippet. Det er verken anledning til å forsere normale utbetalingsrutiner ved årsskiftet for å unngå at en restbevilgning faller bort, eller å utsette betaling for å unngå budsjettoverskridelse. Revisjonen viser at tre fakturaer på til sammen kr 585 000 med forfallsdato i 2011 er blitt betalt og bokført i 2012. To av de feilførte fakturaene, som beløp seg til kr 487 000, gjaldt føringer på kapittel 587, post 22. Det ble opprinnelig rapportert en mindre-utgift på kr 1300 på posten. Dersom de to fakturaene hadde blitt korrekt bokført i 2011, ville bevilgningen på posten blitt overskredet med nesten kr 500 000. Det innebærer at riktig bokføring ville medført brudd på bevilgningsreglementet.

3 Kommunal- og regionaldepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Departementets regnskap

Riksrevisjonen påpekte i 2010 avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet som følge av

betaling av faktura før forfall ved årsskiftet. Videre påpekte Riksrevisjonen forskuddsbetaling av fakturaer og svakheter ved attestasjonskontrollen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har notert seg at Riksrevisjonen har hatt vesentlige merknader til Kommunal- og regionaldepartementets regnskap for 2010. Kritikken gjelder avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet, forskuddsbetalinger og attestasjonskontroll. Komiteen forutsetter at de alvorlige forholdene som er påpekt, blir rettet opp, og at departementet sørger for å ha rutiner som sikrer god regnskapsførsel, i tråd med gjeldende regelverk.

Departementet uttaler at det har et generelt høyt fokus på årsskifteproblematikk, at utbetalinger ikke skal betales før forfall og at det med hensyn til forskuddsbetaling av fakturaer har innskjerpet og presisert rutinene. De endrede rutinene er gjort kjent i departementet.

Saken avsluttes.

3.2 Husbankens forvaltning av investerings-tilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser

Riksrevisjonen påpekte i 2010 flere kritikkverdige forhold ved Husbankens forvaltning, oppfølging og rapportering av investerings-tilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Dette gjelder lav utnyttelse av bevilgning og tilsagnsramme, manglende risikovurdering og for dårlig oppfølgings- og rapporteringssystem til å rapportere om og oppnådde mål.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ser med bekymring på at det kun er gitt tilsagn på en tredjedel av den gitte tilsagnsrammen.² Aktivitetsmålet for 2010 var en tilvekst på 2500 omsorgsboliger og sykehjemsplasser, mens rapporteringen viser en økning på kun 948 boenheter. I tillegg til lav aktivitet er det også kommet fram at Husbankens system for oppfølging og rapportering av investeringstilskuddet ikke synes godt nok. Komiteen vil påpeke at det må være et mål at Husbankens rapportering til departementet inneholder klare tall over netto tilvekst av boenheter. Omsorgsboliger og sykehjemsplasser er et viktig satsingsområde, og det er stilt betydelige midler til disposisjon. Komiteen er derfor enig med Riksrevisjonen i at det er alvorlig at det har vært så lav aktivitet. Komiteen forventer at departementet følger opp forvaltningen av ordningen i den løpende styringsdialogen med Husbanken.

2) Innst. 211 S (2011–2012).

Departementet uttaler at det vurderer den løpende utbetalingsprofilen som budsjetteringen av bevilgningen er basert på, og at utbetalingsprofilen ble endret i 2011 som følge av mindreforbruk av bevilgningen i 2010.³ Departementet har i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2013 justert utbetalingsprofilen på nytt for å treffe det faktiske bevilgningsbehovet bedre. Departementet har på bakgrunn av dette bedt Husbanken om å foreta risikovurderinger av forvaltningen av ordningen. Departementet uttaler videre at det i styringsdialogen med Husbanken, og i den løpende vurderingen av behovet for endringer i rapporteringen og budsjetteringen av ordningen, vil følge opp Riksrevisjonens merknader om at Husbankens system for oppfølging og rapportering av investeringstilskuddet ikke synes å være godt nok til å rapportere på fastsatte måltall.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Beregning og betaling av merverdiavgift

Riksrevisjonen påpekte i 2010 at Husbanken ikke hadde beregnet og betalt merverdiavgift for innkjøp av fjernleverbare tjenester fra utenlandske leverandører.

Departementet uttaler at det har fulgt opp saken i styringsdialogen med Husbanken, og at Husbanken har tatt kontakt med skatteetaten og gjort opp utestående krav.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Direktoratet for byggkvalitets regnskap. Merknadene gjelder tilsyn, gjennomføring av anskaffelser og avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet.

4.1 Direktoratet for byggkvalitet

4.1.1 Tilsynsvirksomhet

Tilsyn med byggevaremarkedet

Riksrevisjonen har merket seg at departementet har forutsatt at direktoratet skal ivareta oppgaven med markedstilsyn på en tilfredsstillende måte ut fra de ressursene det har tilgjengelig. Riksrevisjonen vil påpeke at det ikke ble utarbeidet mål eller planer for produkt- og markedstilsyn,

3) Prop. 65 S (2010–2011).

og at direktoratet fram til utgangen av 2011 ikke har hatt tilstrekkelige ressurser til å vurdere oppfølging på et faglig og risikobasert grunnlag.

Riksrevisjonen konstaterer at byggevarer i liten grad er underlagt tilsyn, og stiller spørsmål ved om aktivitetsnivået for tilsyn med byggevaremarkedet har vært tilstrekkelig for å sikre at byggevarer som markedsføres og omsettes i Norge ikke medfører fare for helse eller sikkerhet. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om de tiltakene som direktoratet har iverksatt er tilstrekkelig for å møte de økte kravene som følger av byggevevareforordningen.

Sentral godkjenning av foretak

Riksrevisjonen konstaterer svak måloppnåelse for tilsyn etter ordningen for sentral godkjenning av foretak. Riksrevisjonen har merket seg at antall stedlige tilsyn falt fra 108 i 2010 til 1 i 2011, mens antall gjennomført dokumenttilsyn falt fra 500 i 2010 til 62 i 2011, og at dette er langt mindre enn de interne måltallene.

Departementet mener at et unntaksår med få tilsyn ikke undergraver ordningen eller gir umiddelbar negativ effekt på måloppnåelsen. Riksrevisjonen konstaterer at andelen gjennomførte stedlige tilsyn lå godt under måltallene også i 2009 og 2010. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om antall tilsyn er av et omfang som gjør at direktoratet i tilstrekkelig grad påser at sentralt godkjente foretak oppfyller kravene i plan- og bygningsloven og bidrar til å redusere byggefeil i Norge. Videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved at ambisjonsnivået ikke var mer realistisk angitt i tildelingsbrevet.

4.1.2 Anskaffelser

Etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser er blant annet viktig for å sikre forsvarlig bruk av offentlige midler og forebygge misligheter og korrupsjon. Riksrevisjonen konstaterer at etterlevelsen ikke har vært tilfredsstillende, og at direktoratet har foretatt flere anskaffelser som ikke har vært i tråd med regelverket. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet i framtiden vil sikre at direktoratet etterlever anskaffelsesregelverket.

4.1.3 Avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet

Riksrevisjonen konstaterer at direktoratet, i strid med bevilgningsreglementet, har utsatt utbetalinger på til sammen kr 585 000. Riksrevisjonen stiller spørsmål om direktoratet bevisst bryter

kontantprinsippet og ettårsprinsippet gjennom å utsette utbetaling for slik å unngå overskridelse av bevilgning.

5 Svar fra Kommunal- og regionaldepartementet

Saken har vært forelagt Kommunal- og regionaldepartementet, og statsråden har i brev av 9. august 2012 svart:

"Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 22. juni 2012 med resultatet av regnskapsrevisjonen for 2011. Riksrevisjonen har merknader til revisjonen av Direktoratet for byggkvalitet.

Tilsyn med byggevaremarkedet

Riksrevisjonen påpeker at det ikke ble utarbeidet mål eller planer for produkt- og markedstilsyn, og at direktoratet fram til utgangen av 2011 ikke har hatt tilstrekkelige ressurser til å vurdere oppfølging på et faglig og risikobasert grunnlag. Departementet viser til at direktoratet nylig har gjennomført en intern omorganisering hvor det ble opprettet en egen avdeling for produktokumentasjon med flere ansatte dedikert til markedstilsyn. Videre har direktoratet utviklet en ny tilsynsstrategi basert på risikovurderinger som implementeres i 2012.

Riksrevisjonen konstaterer at byggevarer i liten grad er underlagt tilsyn, og stiller spørsmål ved om aktivitetsnivået for tilsyn med byggevaremarkedet har vært tilstrekkelig for å sikre at byggevarer som markedsføres og omsettes i Norge ikke medfører fare for helse eller sikkerhet. Jeg er enig med Riksrevisjonen at aktivitetsnivået for tilsyn med byggevaremarkedet bør styrkes. Departementet har tatt opp saken i styringsdialogen og vil sammen med direktoratet vurdere hva som er akseptabelt aktivitetsnivå for tilsynsarbeidet framover.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved om de tiltakene som direktoratet har iverksatt er tilstrekkelig for å møte de økte kravene som følger av byggevevareforordningen. Jeg mener at tiltakene som er iverksatt i direktoratet vil føre til en forbedring av dagens tilsyn med byggevarer. Departementet vil følge arbeidet med produkt- og markedstilsyn tett i styringsdialogen og vurdere behovet for flere tiltak i forhold til kravene som følger av byggevevareforordningen.

Sentral godkjenning av foretak

Riksrevisjonen konstaterer at det har vært lav måloppnåelse når det gjelder tilsyn med sentralt godkjente foretak. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om antall tilsyn er av et omfang som gjør at direktoratet i tilstrekkelig grad påser at sentralt godkjente foretak oppfyller kravene i plan- og bygningsloven og bidrar til å redusere byggefeil i Norge. Riksrevisjonen viser til at direktoratet mottok 1194 meldinger fra kommuner og andre om manglende dugelighet hos foretakene i 2011, og at kun 72 av disse ble fulgt opp. Vi har i tidligere brev til Riksrevisjonen informert om at samtlige henvendelser blir besvart av direktoratet, men at kun et fåtall er av en slik art og kvalitet at de leder til iverksettelse av tilsyn.

2011 var et unntaksår, der både flytting av avdeling for sentral godkjenning til Gjøvik og hendelsen 22. juli, fikk konsekvenser for aktivitetsnivået i direktoratet. Det nye kontoret for sentral godkjenning åpnet på Gjøvik 1. januar 2012, med om lag 80 pst nyansatte. Måloppnåelsen for tilsyn med sentralt godkjente foretak ble derfor betydelig lavere enn tidligere forutsatt. Lavt tilsynsnivå over tid vil kunne ha negativ effekt. Departementet vil derfor følge opp direktoratet tett, med sikte på å få opp tilsynsaktiviteten allerede i 2012. Det er presisert i tildelingsbrevet for 2012 at tilsynsaktiviteten må økes for å sikre troverdighet for godkjenningsordningen og for å nå målene om bedre kvalitet i byggverk. Departementet vil i dialog med direktoratet vurdere hva som er akseptabelt aktivitetsnivå for tilsynsarbeidet framover.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved at ambisjonsnivået ikke var mer realistisk angitt i tildelingsbrevet. Som følge av at avdelingen for sentral godkjenning skulle flytte til Gjøvik var det stor usikkerhet knyttet til kapasiteten i denne avdelingen i 2011 og hvilket ambisjonsnivå som burde legges til grunn for tilsynsvirksomheten. Da tildelingsbrevet for 2011 ble utarbeidet, ble det lagt til grunn at det ville være mulig å gjennomføre tilsyn på et nivå tilsvarende året før. Det var imidlertid stor usikkerhet knyttet til konsekvensene av flyttevedtaket og dette ble derfor fulgt tett i styringsdialogen i 2011. Departementet var kjent med prioriteringene direktoratet gjorde og at tilsynsaktiviteten var lav. På bakgrunn av direktoratets redegjørelse av tilsynsaktiviteten i løpet av året, ga departementet tilbakemelding i eget brev til direktoratet i desember 2011. Jeg ser i ettertid at det reduserte ambisjonsnivået kunne vært presisert tidligere i 2011 i et tillegg til

tildelingsbrevet, men vil understreke at tilsynsaktiviteten ble drøftet løpende i styringsdialogen i 2011.

Anskaffelser

Riksrevisjonen påpeker at direktoratet har foretatt flere anskaffelser som ikke har vært i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, og stiller spørsmål om hvordan departementet i framtiden vil sikre at direktoratet etterlever anskaffelsesregelverket.

Direktoratet skal følge lov om offentlige anskaffelser. Departementet har tydeliggjort viktigheten av dette i tildelingsbrevet og i styringsmøter. Direktoratets brudd på regelverket for offentlige anskaffelser er beklagelig. Direktoratet har igangsatt et arbeid med å videreutvikle rutiner, heve kompetansen på feltet, og se på hvordan en kan organisere arbeidet bedre. Departementet vil følge opp etterlevelse av regelverket i styringsdialogen framover.

Avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet

Riksrevisjonen påpeker at tre fakturaer på til sammen kr 585 000 med forfallsdato i 2011 ble betalt og bokført i 2012. Riksrevisjonen stiller spørsmål om direktoratet bevisst bryter kontantprinsippet og ettårsprinsippet gjennom å utsette utbetaling for slik å unngå overskridelse av bevilgning.

Direktoratet gjennomførte en regnskapsavslutning 10. desember i 2011, noe som er i tråd med frister fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Dette innebærer at fakturaer som ikke er mottatt hos DFØ innen denne dato, som hovedregel ikke blir bokført samme år. I de aller fleste tilfeller vil faktura som er mottatt etter 10. desember ha forfallsdato påfølgende år. Direktoratet vil vurdere å gjennomføre en ekstra kjøring hos DFØ tett oppunder jul. For å sikre at fakturaer har riktig forfallsdato vil direktoratet også ha tettere leverandøroppfølging. Departementet vil følge opp saken i styringsdialogen med direktoratet."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt tre avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Direktoratet for byggkvalitet.

6.1 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.1.1 Direktoratet for byggkvalitet

Tilsynsvirksomhet

Tilsyn med byggevaremarkedet

Revisjonen har avdekket at byggevarer i liten grad har vært underlagt tilsyn. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at direktoratet ikke har utarbeidet mål eller planer for produkt- og markedstilsyn, samt at det ikke har vurdert oppfølging på et faglig og risikobasert grunnlag. Riksrevisjonen registrerer at det er foretatt omorganisering internt i direktoratet for å styrke markedstilsynet, og at departementet mener iverksatte tiltak vil føre til forbedring av tilsyn med byggevarer. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp direktoratets arbeid med produkt- og markedstilsyn i styringsdialogen og vurdere flere tiltak knyttet til krav som følger av byggevareforordningen.

Riksrevisjonen merker seg også at Kommunal- og regionaldepartementet er enig med Riksrevisjonen i at aktivitetsnivået for tilsyn med byggevaremarkedet bør styrkes. Videre har departementet forpliktet seg til sammen med direktoratet å vurdere hva som er et akseptabelt aktivitetsnivå framover.

Sentral godkjenning av foretak

Riksrevisjonen ser alvorlig på at nesten alle tilsyn som er gjennomført med sentralt godkjente foretak de senere årene, avdekker feil og mangler, og at om lag 25 prosent av de stedlige tilsynene resulterer i at godkjenning blir trukket tilbake. Riksrevisjonen er kritisk til at direktoratet kun gjennomførte 1 av 150 planlagte stedlige tilsyn, og kun 62 av 400 planlagte dokumenttilsyn. Videre registrerer Riksrevisjonen at antall meldinger fra kommuner og andre om manglende dugelighet hos foretakene har økt mye de siste årene, og at kun 72 av 1194 meldinger ble fulgt opp i 2011.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet først i desember 2011 reduserte ambisjonsnivået for antall tilsyn dette året – til tross for at departementet tidlig på året var kjent med direktoratets vanskelige situasjon.

Departementet har i tildelingsbrevet til direktoratet for 2012 presisert at tilsynsaktiviteten må økes, og Riksrevisjonen forutsetter at departementet fastsetter måltall for tilsynsaktiviteten i

tildelingsbrevet for 2013, samt at direktoratets måloppnåelse følges opp tett.

Anskaffelser

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at direktoratet har foretatt flere anskaffelser som ikke har vært i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser, og peker på viktigheten av at lov og forskrift om offentlige anskaffelser følges for å sikre økt verdiskaping i samfunnet og effektiv ressursbruk av offentlige midler.

Kommunal- og regionaldepartementet opplyser at direktoratet har satt i gang arbeid med å videreutvikle rutiner og heve kompetansen på anskaffelsesområdet. Riksrevisjonen vil framheve betydningen av at departementet i sin styringsdialog med direktoratet følger opp at anskaffelsesregelverket blir etterlevd.

Avvik fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet

Riksrevisjonen anser det for uheldig at fakturaer med forfall i 2011 først er utbetalt og bokført i 2012. Riksrevisjonen understreker betydningen av at bevilgningsreglementet følges, og forutsetter at Direktoratet for byggkvalitet iverksetter rutiner som sikrer at fakturaer betales til rett tid. Riksrevisjonen merker seg at departementet vil følge opp saken i styringsdialogen med direktoratet.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- merknader til Kommunal- og regionaldepartementets regnskap for 2010
- merknader til beregning og betaling av merverdiavgift i Den norske stats husbank

Følgende saker vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Den norske stats husbanks forvaltning av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjemsplasser

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon av om kommunenes styring og kontroll bidrar til at nasjonale mål nås.

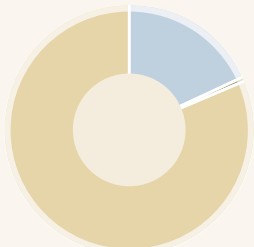
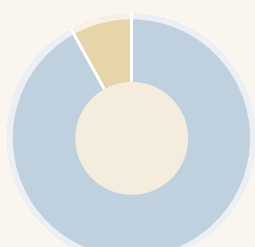
Kulturdepartementet

1 Kulturdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 103 | 8593 | 8695 | 8566 | 116 |
| Inntekter | | 1047 | | 1074 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Kulturdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt 15 avsluttende revisjonsbrev uten merknad. |
|-------------------------------------|----------------|--|
| 12 | virksomheter | |
| 2 | fond | |
| 8 | selskaper** | |
| 1 | særlovsselskap | |

Kulturdepartementet har også ansvar for midler utenfor statsbudsjettet. Det gjelder spillemidler fra Norsk Tipping AS.

Norsk Tipping AS hadde i 2010 et årsresultat på 3,6 mrd. kroner, og selskapets investeringsfond ble redusert med 138,1 mill. kroner. Av årsresultatet og fondsmidlene fordelte departementet i 2011 3,4 mrd. kroner til idretts- og kulturformål samt til samfunnsnyttige, humanitære og ideelle organisasjoner. Norsk Tipping AS overførte 235 mill. kroner til ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering.

Årsresultatet til Norsk Tipping AS for 2011 var 3,3 mrd. kroner, og selskapets investeringsfond er tomt.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

1.2.1 Budsjettering og regnskapsføring av oppdragsvirksomhet

To av de grunnleggende prinsippene for statlig budsjettering og regnskapsføring som følger av *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget*

26. mai 2005 (bevilgningsreglementet)¹, er at

- en bevilgning og et budsjett skal gjelde for ett år (ettårsprinsippet)
- utgifter og inntekter skal tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt, og bokføres i det regnskapsåret de blir kontant betalt (kontantprinsippet)

Kulturdepartementet har i flere år hatt retningslinjer for bokføring av oppdragsinntekter og oppdragsutgifter som har avveket fra ettårsprinsippet og kontantprinsippet. Oppdragsinntekter har i utgangspunktet vært ført på interimskonto, for deretter å bli inntektsført i statsregnskapet etter hvert som utgiftene for det enkelte oppdraget har påløpt. Revisjonen viser at Norsk filminstitutt og Arkivverket har hatt henholdsvis 4,7 mill. kroner og 6,8 mill. kroner i oppdragsinntekter på interimskonti ved utgangen av 2011. Regnskapsføringen innebærer et brudd på bevilgningsreglementet. Kulturdepartementet erkjenner at retningslinjene har avveket fra ettårsprinsippet og kontantprinsippet, og har derfor foreslått endringer i retningslinjene med virkning fra 2012.

Stortinget har med virkning fra 2012 vedtatt en utvidet merinntektsfullmakt for kapitlene 329/3329, 334/3334 og 339/3339. Fullmakten innebærer at de aktuelle virksomhetene kan bruttoføre alle oppdragsinntekter direkte i statsregnskapet fra 2012 på samme måte som øvrige inntekter. Kulturdepartementet har opplyst at dersom inntektene knyttet til Norsk filminstitutt og Arkivverket var blitt ført i statsregnskapet for 2011, ville virksomhetene ikke hatt de nødvendige inntektene til å dekke oppdragsutgiftene i 2012 som følge av terminforskyvning mellom inntekter og utgifter.

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1) § 3 første og tredje ledd.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Risikostyring i underliggende virksomheter

Det er gjennomført revisjon av risikostyringen ved seks av Kulturdepartementets underliggende virksomheter i 2011. Formålet med revisjonen var å kontrollere om virksomhetene har gjort dokumenterte vurderinger av risiko og implementert risikostyring som en del av styringssystemet.

Revisjonen viste at fem av de seks kontrollerte virksomhetene har implementert, eller er i ferd med å integrere, risikostyring i sine styringssystemer. Det var gjennomført dokumenterte risikovurderinger i hele eller deler av virksomheten. Imidlertid var ikke alle risikovurderinger knyttet mot fastsatte mål. Når det gjelder Medietilsynet, er risikostyring ennå ikke implementert i virksomhetsstyringen. Virksomheten kunne heller ikke legge fram dokumentasjon på at det var gjennomført risikovurderinger for 2011.

Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010 (økonomireglementet) har krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses den enkelte virksomhet. Risikostyring skal være integrert i mål- og resultatstyringen og bidra til å sikre at vesentlige mål nås. Kulturdepartementet har ansvar for å følge opp at underliggende virksomheter gjennomfører risikovurderinger som ledd i sin interne styring. Både Kulturdepartementets og underliggende virksomheters manglende innføring av risikostyring er tidligere omtalt i Dokument 1 i forbindelse med regnskapene for 2006, 2007 og 2008.²

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har tidligere uttalt ved behandlingen av Dokument 1:

- For 2006 at den så med en viss bekymring på at blant annet internkontroll ikke var basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger i departementet og flere underliggende virksomheter.³ Komiteen forutsatte at departementet fulgte tett opp at underliggende virksomheter etablerte nødvendige interne rutiner.
- For 2007 at den fant det uheldig at statsråden ikke hadde fulgt opp saken om blant annet risikostyring slik at Riksrevisjonen kunne avslutte den.⁴ Komiteen forventet at statsråden snarest ville bringe dette i orden. Komiteen viste til at revisjonen også i 2007 hadde vist at

2) Dokument nr. 1 (2007–2008), Dokument nr. 1 (2008–2009) og Dokument 1 (2009–2010).

3) Innst. S nr. 172 (2007–2008).

4) Innst. S nr. 120 (2008–2009).

internkontrollen ikke var basert på tilstrekkelige risiko- og vesentlighetsvurderinger i flere underliggende virksomheter.

- For 2008 at den viste til tidligere uttalelser og forutsatte at departementet ville følge opp saken, slik at alle virksomhetene hadde implementert et system for risikostyring fra 1. januar 2010.⁵

I august 2008 uttalte statsråden til Riksrevisjonen at Medietilsynet hadde startet arbeidet med risiko- og vesentlighetsvurdering og ville ha dette innarbeidet i den løpende styringen og i virksomhetens plandokumenter i løpet av 2009.⁶ I årsrapportene for 2009 og 2010 opplyste Medietilsynet imidlertid at risikostyring ikke var implementert.

Kulturdepartementet opplyser at det siden 2007 har stilt krav i tildelingsbrevet til underliggende virksomheter om å gjennomføre risikovurderinger som ledd i den interne styringen. I årsrapporten skal virksomhetene redegjøre for gjennomført risikoanalyse med omtale av tiltak med formål å redusere risikoen på de viktigste risikoområdene. Videre uttaler departementet at det spesielt vil følge opp virksomheter som ikke har iverksatt dette fullt ut.

Ifølge departementet har det hatt tett oppfølging av Medietilsynet. Virksomheten har i 2012 utarbeidet et forslag til risikovurderinger for 2012 som er oversendt Riksrevisjonen og departementet. I den forbindelse uttaler departementet at det er tilfreds med at et system for risikovurdering nå er på plass hos Medietilsynet. Dokumentasjon som revisjonen har mottatt, er en beskrivelse av risikomomenter knyttet mot mål, samt risiko-reducerende tiltak. Den inneholder ingen beskrivelse av hvordan risikostyringen er integrert i virksomhetens mål- og resultatstyring.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt avsluttende revisjonsbrev med merknad.

5) Innst. 104 S (2009–2010).

6) Brev til Riksrevisjonen av 12. august 2008.

3 Kulturdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Etatsstyring av Norsk filminstitutt

Revisjonen av regnskapet for 2010 viste svakheter ved Kulturdepartementets oppfølging av den interne kontrollen i tilskuddsforvaltningen hos Norsk filminstitutt.

Riksrevisjonen mente at departementets tildelingsbrev og etatsstyringsmøter med Norsk filminstitutt ikke hadde vært tilstrekkelig for å ivareta departementets overordnede kontrollansvar. Riksrevisjonen var kritisk til at Kulturdepartementet ikke fant behov for å iverksette tilleggskontroller, da Norsk filminstitutt innførte et omfattende nytt forskriftsverk i tilskuddsforvaltningen. Departementet opplyste blant annet at det ville prioritere tettere oppfølging av internkontrollen i etatsstyringen av Norsk filminstitutt, og påse at dette synliggjøres i styringsdialogen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen merket seg at revisjonen av tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt har synliggjort svakheter i virksomhetens internkontroll. Komiteen merket seg også at departementet ville følge opp at de nødvendige interne kontrolltiltakene kommer på plass.

Kulturdepartementet har opplyst at Norsk filminstitutt er fulgt opp både gjennom den formelle styringsdialogen og i annen kontakt med virksomheten. Norsk filminstitutt har redegjort for hvilke tiltak virksomheten har iverksatt for å forbedre tilskuddsforvaltningen. Departementet anser at virksomheten har kommet langt i arbeidet med å imøtekomme Riksrevisjonens merknader.

Revisjonen viser at Kulturdepartementet har iverksatt tiltak for å følge opp tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS

I rapporteringen til Stortinget for 2010 viste Riksrevisjonen til at det gjennom flere år var tatt opp med Norsk Tipping AS en rekke forhold som gjelder brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Manglende etterlevelse av regelverket, og Kulturdepartementets oppfølging av selskapet, er omtalt i Dokument 1 for årene 2006–2009. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at den la til grunn at statsråden

ville gjennomføre tiltak for å sikre at anskaffelsesregelverket etterleves.⁷

Revisjonen av regnskapet til Norsk Tipping AS for 2010 viste fortsatt mangelfull etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Kulturdepartementet uttalte at det hadde fulgt opp etterlevelsen av anskaffelsesregelverket som en del av oppfølgingen av Riksrevisjonens utvidede revisjon.⁸ Forholdet ville bli vektlagt i styringsdialogen med selskapet. I revisjonen ble det imidlertid ikke funnet dokumentasjon på at departementet hadde gitt signaler til selskapet om etterlevelse av anskaffelsesregelverket i 2010. Riksrevisjonen fant det sterkt kritikkverdig at Kulturdepartementet som eier ikke hadde gjennomført tilstrekkelige tiltak for å sikre at Norsk Tipping AS fullt ut etterkommer lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapportering for regnskapsåret 2010 uttalte komiteen at den så alvorlig på at Norsk Tipping AS fortsatte å bruke avtaler som er inngått i strid med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.⁹ Komiteen understreket Kulturdepartementets overordnede ansvar for kontroll med underliggende virksomheter, og forutsatte at departementet ville følge opp på en bedre måte at anskaffelsesregelverket etterleves.

Kulturdepartementet opplyser at det er redegjort for gjennomførte tiltak i brev av 19. januar 2012 til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Departementet uttaler at det i styringsdialogen vil fokusere på at Norsk Tipping AS når målet om at alle aktuelle avtaler skal være konkurranseutsatt i løpet av 2012. Departementet vil også gjennomgå avtaler som eventuelt ikke konkurranseutsettes, for å kvalitetssikre at disse faller inn under unntaksbestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Revisjonen har vist at Norsk Tipping AS i løpet av 2011 har avsluttet flere avtaler som ikke er konkurranseutsatt. Det er vedtatt ny innkjøpspolicy og innført nye rutiner som ifølge selskapet vil bli iverksatt fullt ut i 2012. Revisjonen ser positivt på de tiltakene selskapet har gjennomført på anskaffelsesområdet i 2011.

Fra og med regnskapsåret 2012 blir regnskapene til Norsk Tipping AS revidert av et privat

7) Innst. S. nr. 172 (2007–2008) og Innst. S. nr. 120 (2008–2009).

8) Dokument nr. 3:14 (2008–2009) *Riksrevisjonens utvidede undersøkelse av Norsk Tipping AS* og Prop. 98 L (2010–2011) *Endringer i pengespilloven*.

9) Innst. 211 S (2011–2012).

revisjonsselskap.¹⁰ Riksrevisjonen vil foreta kontroll av forvaltningen av statens interesser i selskapet.¹¹

Saken avsluttes.

3.3 Norsk Tipping AS og forholdet til datterselskaper og tilknyttede selskaper

I rapporteringen til Stortinget for 2010 viste Riksrevisjonen til at det ved flere anledninger er orientert om mulig ulovlig subsidiering/krysssubsidiering av Norsk Tipping AS' datterselskaper og tilknyttede selskaper.¹²

I 2009 besluttet styret i Norsk Tipping AS at det skulle etableres ordninger som skulle sikre at ulovlig subsidiering og krysssubsidiering ikke forekommer. Revisjonen viste at systemet ikke var på plass i 2010. Kulturdepartementet viste til at det er styrets ansvar å sørge for at det ikke skjer subsidiering fra enerettsområdet til tjenester som ikke faller inn under kjerneområdet.

Riksrevisjonen merket seg at departementet ville stille krav om at Norsk Tipping AS iverksetter prosesser for å dokumentere at det ikke foreligger subsidiering og krysssubsidiering, og at departementet ville be ny revisor utarbeide en årlig rapport om dette.

Ved behandlingen av Riksrevisjonens rapport om utvidet revisjon av Norsk Tipping AS uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at den hadde merket seg svakheter ved departementets eierstyring.¹³ Komiteen forventet at departementet ville følge opp med tydeligere kontroll som eier. Til Riksrevisjonens rapportering om revisjonen for 2010 understreket komiteen departementets ansvar for å sikre at Norsk Tipping AS ikke driver ulovlig subsidiering, enten direkte eller indirekte.¹⁴

Fra og med regnskapsåret 2012 blir regnskapene til Norsk Tipping AS revidert av et privat revisjonsselskap.¹⁵ Kulturdepartementet opplyser at det har godkjent ny revisoravtale der det er lagt inn krav om særskilt revisjon av transaksjonene mellom mor- og datterselskaper / nærstående selskaper hvert år. Datterselskapet Fabelaktiv AS

10) Endringer i lov om pengespill av 28. august 1992 § 7, jf. lov om endringer i pengespilloven av 24. juni 2011.

11) Lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 § 9 andre ledd.

12) Dokument 1 for årene 2003, 2004, 2005, 2008, 2009 og i Dokument nr. 3:14 (2008–2009) *Riksrevisjonens utvidede revisjon av Norsk Tipping AS*.

13) Innst. 340 S (2009–2010).

14) Innst. 211 S (2011–2012).

15) Endringer i lov om pengespill av 28. august 1992 § 7, jf. lov om endringer i pengespilloven av 24. juni 2011.

ble solgt i 2011. Det arbeides med å konkurranseutsette tjenesteområdet som leveres av det deleide selskapet Buypass AS. Departementet vil fortsatt følge dette med stor oppmerksomhet i sin videre dialog med selskapet.

Riksrevisjonen vil fra og med 2012 foreta kontroll av forvaltningen av statens interesser i selskapet.¹⁶

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Budsjettering og regnskapsføring av oppdragsvirksomhet

Kulturdepartementet har gjennom flere år hatt retningslinjer for bokføring av oppdragsinntekter og oppdragsutgifter som har avveket fra ettårsprinsippet og kontantprinsippet i bevilgningsreglementet. Revisjonen av regnskapene for 2011 viser at to virksomheter har hatt en regnskapsføring på interimskonti som vurderes å være i strid med bevilgningsreglementet. Riksrevisjonen oppfatter det slik at Kulturdepartementet er enig i dette. Stortinget vedtok en utvidet merinntektsfullmakt knyttet til flere kapitler i budsjettet for 2012. Vedtaket innebærer en endring av tidligere praksis. Riksrevisjonen legger til grunn at Kulturdepartementet følger opp og sikrer at Stortingets vedtak etterleves på departementets ansvarsområde.

4.2 Risikostyring i underliggende virksomheter

Siden 2003 har økonomireglementet stilt krav om at virksomheter skal ha et system for å vurdere og følge opp risiko for manglende måloppnåelse. Mangler ved risikostyringen i Kulturdepartementet og underliggende virksomheter har vært omtalt i Riksrevisjonens rapportering til Stortinget i flere år. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har uttalt at den ser alvorlig på forholdet fordi det kan medføre økt risiko for svakere måloppnåelse enn det Stortinget har forutsatt.

Revisjonen i 2011 viser at det fortsatt er enkelte mangler ved underliggende virksomheters risikostyring. Medietilsynet har ennå ikke fått på plass et system for risikostyring, til tross for statsrådets uttalelse i 2008 om at dette skulle være gjennomført i løpet av 2009. Kulturdepartementet opplyser at Medietilsynet nå har et system for risikovurdering. Riksrevisjonen kan imidlertid ikke se at systemet er dokumentert.

16) Lov om Riksrevisjonen av 7. mai 2004 § 9 andre ledd.

Virksomhetsstyring med manglende eller mangelfulle risikovurderinger kan føre til at viktige mål, vedtak og retningslinjer ikke blir fulgt opp.

Med bakgrunn i statsrådets opplysninger om at Medietilsynet ville ha innarbeidet risikostyring i løpet av 2009, ber Riksrevisjonen opplyst om eventuelle tiltak Kulturdepartementet vil etablere for å sikre at Medietilsynet tar i bruk risikostyring som en integrert del av virksomhetenes mål- og resultatstyring.

5 Svar fra Kulturdepartementet

Saken har vært forelagt Kulturdepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"Vi viser til Riksrevisjonens brev av 25. juni 2012 vedlagt resultatet av regnskapsrevisjonen av Kulturdepartementets ansvarsområde for 2011.

Kulturdepartementet har ingen merknader til Riksrevisjonens framstilling under pkt. 1-3.

Vi har følgende merknader til pkt. 4 (Riksrevisjonens bemerkninger):

4.1 Budsjettering og regnskapsføring av oppdragsvirksomhet

Virksomheter under Kulturdepartementet har til 2011 ført oppdragsinntekter og -utgifter etter de retningslinjer som gjaldt under det tidligere Kultur- og vitenskapsdepartementet. Dette innebærer at oppdragsinntekter har vært ført på interimskonto, for deretter å bli inntektsført i statsregnskapet etter hvert som utgiftene ved vedkommende oppdrag har påløpt. Dette har blitt gjort for å sikre den fleksibiliteten som er nødvendig for å ivareta intensjonene med oppdragsvirksomheten, bl.a. som følge av terminforskyvning mellom inntekter og utgifter.

Føring av oppdragsinntekter etter ovennevnte regler har avveket fra kontantprinsippet og ettårsprinsippet. Som en konsekvens av dette har Kulturdepartementet innhentet en utvidet merinntektsfullmakt fra Stortinget, slik at de aktuelle virksomhetene kan bruttoføre alle oppdragsinntekter direkte i statsregnskapet f.o.m. 1. januar 2012 på samme måte som øvrige inntekter. Fullmakten innebærer at oppdragsinntektene heretter vil bli ført i samsvar med kontantprinsippet og ettårsprinsippet, samtidig som fleksibiliteten med oppdragsvirksomheten ivaretas.

Virksomhetene har bekreftet overfor Kulturdepartementet at regnskapsføringen av oppdragsinntekter er endret f.o.m. 2012 i samsvar med føringene i tildelingsbrevet for 2012.

4.2 Risikostyring i underliggende virksomheter

Riksrevisjonen ber opplyst om eventuelle tiltak Kulturdepartementet vil etablere for å sikre at Medietilsynet tar i bruk risikostyring som en integrert del av virksomhetens mål- og resultatstyring.

Departementet beklager at Medietilsynets arbeid med å innføre et tilfredsstillende og dokumentert system for risikoplanlegging har tatt lang tid, og burde vært innført tidligere. Departementet har fulgt dette tett opp siden 2009, og har bl.a. i etatsstyringsdialogen stilt krav om at virksomheten må prioritere å få på plass et tilfredsstillende system for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Departementet vil imidlertid bemerke at vurdering av risiko og vesentlighet har vært fram-tredende, både i Medietilsynets planlegging av eget arbeid, og i den løpende etatsstyringsdialogen mellom departement og virksomhet. Dette har vært nødvendig pga. de store faglige og ressursmessige utfordringene tilsynet har stått overfor de siste årene, og har etter departementets vurdering bidratt til å sikre at de riktige saksområdene, målene og virkemidlene har blitt prioritert i tilsynets arbeid.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i nødvendigheten av at risikovurderingen systematiseres og dokumenteres, og at den brukes aktivt i styringsdialogen.

Medietilsynet har foretatt en risikovurdering for 2012. Denne er utarbeidet med utgangspunkt i mål, utfordringer og satsingsområder for Medietilsynet fastsatt av departementet i tildelingsbrevet for 2012. Risikovurderingen ble drøftet i etatsstyringsmøtet i april i år. Videre har tilsynet de siste årene arbeidet med utvikling av metodikken for sitt tilsynsarbeid. Dette er bl.a. tatt inn som prioriterte områder i tildelingsbrevene for 2011 og 2012. For 2012 skal tilsynet etablere kriterier for kategorisering av tilsynssaker basert på risiko og vesentlighetsanalyser, samt utarbeide årsplan for tilsynsvirksomheten. Tilsynet er i gang med dette arbeidet. Departementet vil følge særskilt opp at Medietilsynet videreutvikler disse systemene slik at de blir integrert med virksomhetens mål- og resultatstyringssystem.

Risiko- og vesentlighetsvurdering er også en viktig del av styringsdialogen mellom departement og virksomhet. Hvordan dette skal gjennomføres er tatt inn i styringskalenderen for Medietilsynet for 2012. Styringskalenderen utarbeides årlig og legges ved tildelingsbrevet.

Etter departementets vurdering vil disse tiltakene bidra til å sikre at risikostyring er en integrert del av Medietilsynets mål- og resultatstyring og at tilsynets og departements risiko- og vesentlighetsvurderinger blir en viktig del av styringsdialogen mellom departementet og tilsynet."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 15 avsluttende revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Kulturdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

6.1.1 Budsjettering og regnskapsføring av oppdragsvirksomhet

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Kulturdepartementet ikke har overholdt reglene i bevilgningsreglementet. Departementet har gjennom flere år hatt retningslinjer for bokføring av oppdragsinntekter og oppdragsutgifter som har avveket fra ettårsprinsippet og kontantprinsippet i bevilgningsreglementet.

Stortinget har for flere av departementets kapitler vedtatt en utvidet merinntektsfullmakt som innebærer at oppdragsinntektene for 2012 regnskapsføres i samsvar med bevilgningsreglementets kontantprinsipp og ettårsprinsipp. Kulturdepartementet har i tildelingsbrev for 2012 gitt føringer om å endre regnskapsføringen av oppdragsinntektene, og har fått bekreftet at regnskapsføringen er endret.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet i tråd med Stortingets vedtak har fulgt opp at regnskapsføringen av oppdragsinntekter er endret fra 2012. Riksrevisjonen legger til grunn at departementet vil påse at regnskapsføringen av oppdragsvirksomheten skjer i samsvar med bevilgningsreglementet.

6.1.2 Risikostyring i underliggende virksomheter

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har påsett at Medietilsynet har innført risikostyring. Statlige virksomheter har siden 2003 vært pålagt å ha risikostyring integrert

i sin virksomhetsstyring. Manglende risikostyring kan føre til svakere måloppnåelse enn det Stortinget har forutsatt, og til brudd på lover og regler. Konsekvensene av manglende risikostyring kan også være en lite effektiv bruk av statlige midler.

Riksrevisjonen har ved flere anledninger orientert Stortinget om mangler og svakheter i risikostyringen i virksomheter som Kulturdepartementet har ansvar for. Ved behandlingen av Dokument 1 for regnskapsårene 2006, 2007 og 2008 forutsatte kontroll- og konstitusjonskomiteen at departementet fulgte opp at alle virksomhetene implementerte et system for risikostyring. Statsråden uttalte til regnskapet for 2007 at Medietilsynet ville ha innarbeidet risikostyring i løpet av 2009. Komiteen forventet da at statsråden snarest ville bringe dette i orden.¹⁷

Departementet opplyser at Medietilsynet har foretatt en risikovurdering for 2012 som har tatt utgangspunkt i mål, utfordringer og satsingsområder. I tillegg har virksomheten de siste årene arbeidet med utvikling av en metodikk for tilsynsarbeidet basert på risiko- og vesentlighetsanalyser. Departementet vil følge opp risiko- og vesentlighetsvurderinger i styringsdialogen, og at Medietilsynets tilsynsarbeid videreutvikles og integreres i mål- og resultatstyringssystemet.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet vil påse at Medietilsynet faktisk innfører og tar i bruk et system for risiko- og vesentlighetsvurderinger som er i tråd med økonomiregelverkets krav og det som forventes av virksomhetsstyring i staten.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket i Norsk Tipping AS
- mulig ulovlig subsidiering/krysssubsidiering av Norsk Tipping AS' datterselskaper og tilknyttede selskaper

Følgende sak vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- svakheter i departementets etatsstyring av Norsk filminstitutt

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om tilskudd til kunstformål.

17) Innst. S. nr. 120 (2008–2009), avgitt 9. desember 2008.

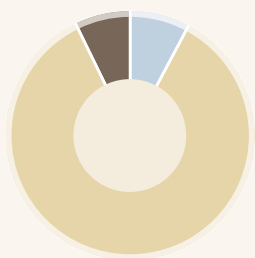
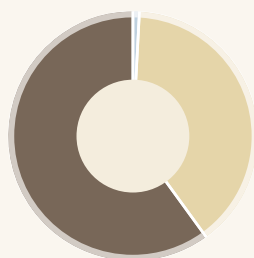
Kunnskapsdepartementet

1 Kunnskapsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 324 | 71 782 | 72 106 | 71 874 | 409 |
| Inntekter | | 20 460 | | 20 400 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Kunnskapsdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt 43 avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og 6 avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|--------------------|---|
| 49 | virksomheter | Universitetet i Oslo |
| 16 | fond | Norges musikkhøgskole |
| 30 | selskaper** | Norges idrettshøgskole |
| 25 | særlovsselskaper** | Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo |
| | | Høgskulen i Volda |
| | | Senter for internasjonalisering av utdanningen |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av tildelte midler for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK) på universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). Risikobildet ble beskrevet i Stjernøutvalgets utredning fra 2008. Ifølge utvalget avtegner det seg et bilde av en rekke små og svake miljøer som produserer lite forskning og som bare er i stand til å gi studentene et minimumstilbud innenfor faget. Videre framhever Stjernøutvalget at økte krav til økonomistyring og administrative systemer er vanskelig å imøtekomme for små høyskoler og studiesteder.

Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon er en viktig strategi for å møte disse utfordringene. Hovedfokus i revisjonen har vært bruken av SAK-midlene knyttet til målsettingen om å få tydelig profilerte virksomheter og mer robuste fagmiljø. Revisjonen har tatt for seg både departementets styringsansvar og bruken av SAK-midlene ved virksomhetene. Kontrollen ble gjennomført ved fire av de pågående samarbeidskonstellasjonene og omfatter virksomhetene i Troms/Finnmark, Nordland, Møre og tre vitenskapelige høyskoler i Oslo. Stortinget bevilget 50 mill. kroner til SAK i 2010, og nye 50 mill. kroner i 2011. Revisjonen har vist at de kontrollerte høyskolene i 2011 i hovedsak har benyttet midler tildelt for året 2010. Det var derfor nødvendig å inkludere bevilgningene for begge årene i undersøkelsen.

Det framgår av Prop. 1 S (2010–2011) at departementets rolle i SAK-prosesser er å legge til rette for, stimulere og bidra til at frivillige prosesser i UH-sektoren kan realiseres. Revisjonen viser at Kunnskapsdepartementet i tildelingsbrevene har lagt vekt på den overordnede målsettingen med SAK, men det er ikke fastsatt styringsparametre og rapporteringskrav tilpasset de virksomhetene som har innledet samarbeid. I tildelingsbrevene ber Kunnskapsdepartementet hver enkelt virksomhet om å rapportere resultatene fra SAK-samarbeidet i årsrapporten, uten at det er spesifisert hva rapporteringen skal omfatte. Kunnskapsdepartementet uttaler at det er lite formålstjenlig å

fastsette mål, styringsparametre og resultatkrav for den enkelte samarbeidskonstellasjon.

Målene med SAK er formulert på sektornivå, og ved vurdering av SAK må det benyttes andre mekanismer og metoder enn mål- og resultatstyring. Departementet har i denne sammenhengen definert seg mer i en pådriverrolle og ikke i en ren styringsrolle. Departementet har heller ikke bedt om en samlet rapportering fra noen av de reviderte samarbeidskonstellasjonene, verken av regnskapstall eller resultatene av samarbeidet. Revisjonen viser at virksomhetenes rapportering har vært ulik både i omfang og kvalitet. Dette har gjort det vanskelig å kontrollere bruken av midlene og å etterprøve departementets rapportering om SAK til Stortinget.¹

Alle de reviderte konstellasjonene har kommet i gang med faglig samarbeid der særlig utvikling av nye studier har stått sentralt. Revisjonen av høyskolene i Mørealliansen og Oslo-skolene viser at de har lite overlappende utdanningstilbud, og at potensialet for faglig konsentrasjon og arbeidsdeling derfor ikke er stort. Konstellasjonene Troms/Finnmark og Nordlandsprosessen har flere små høyskoler og fagmiljøer med overlappende utdanningstilbud. Disse virksomhetene har rapportert om utfordringer med å få til reell arbeidsdeling og konsentrasjon.

De reviderte høyskolene hadde et uformelt administrativt samarbeid før SAK-midlene ble tildelt. Revisjonen viser at det ikke er igangsatt noen formaliserte administrative samarbeidsprosjekter i Mørealliansen, Oslo-skolene og Troms/Finnmark etter at SAK-midlene ble tildelt. Departementet peker på at SAK omfatter mange konstellasjoner og tiltak med varierende resultater. Videre vurderer Kunnskapsdepartementet det slik at SAK totalt sett har bidratt til lokale samarbeidsinitiativ. Departementet har kun i enkelte tilfeller vurdert at prosessene har krevd sterkere styring.

Riksrevisjonen fikk oversendt SAK-regnskapene per november 2011 fra de reviderte samarbeidskonstellasjonene. Virksomhetene hadde bare benyttet deler av 2010-bevilgningen, og 2011-bevilgningen sto i all hovedsak ubrukt. Departementet opplyser at det i liten grad har gitt sentrale føringer for lokal og regional disponering av SAK-midlene, og det er ikke forutsatt at det skal føres egne SAK-regnskap for hver av samarbeidskonstellasjonene. Videre opplyser departementet at ordinære rapporter samt

1) Prop. 1 S (2011–2012).

virksomhetsregnskapene gir tilstrekkelig kontroll og oversikt over bruken av midlene.

Riksrevisjonen har tatt utgangspunkt i målene for SAK i Prop. 1 S (2009–2010), og kontrollert Kunnskapsdepartementets rapportering i Prop. 1 S (2011–2012). Departementets rapportering til Stortinget sier ikke noe om hvor stor del av tidligere års bevilgninger som er brukt, og om konkrete resultater som SAK-midlene har bidratt til. Kunnskapsdepartementet rapporterer at SAK er et godt tiltak for kvalitetsheving som har gitt gode resultater. Departementet presiserer at det har lagt et bredere perspektiv til grunn for vurderingen av SAK, og at det vanskelig lar seg gjøre å påvise i hvor stor grad de særskilte midlene har bidratt til resultatene.

1.3.2 Lønn for vitenskapelig ansatte i universitets- og høgskolesektoren

Riksrevisjonen har gjennomført en revisjon av lønnsområdet i universitets- og høgskolesektoren. Særavtalen om lønns- og arbeidsvilkår for undervisnings- og forskerstillingene ved universitetene og høgskolene falt bort i sin helhet 1. august 2007. Riksrevisjonen har tidligere hatt merknader til hvordan UH-sektoren har tilpasset seg regelverket for vitenskapelige ansatte som tidligere var omfattet av særavtalen.² Revisjonen for 2011 har omfattet blant annet kravet om at arbeidsgiver skal ha oversikt over arbeidstiden til den enkelte ansatte, bruk av særlig uavhengig stilling og bistillinger/bierverv ved randsoneinstitusjoner. Rene forskerstillinger har ikke vært omfattet av undersøkelsen.

Oversikt over arbeidstiden

Vitenskapelig ansatte som ikke innehar særlig uavhengig stilling omfattes av *lov om arbeidsmiljø, arbeidssted og stillingsvern mv. av 17. juni 2005 nr. 62* (arbeidsmiljøloven) § 10 sjuende ledd. Arbeidsgiver har ansvar for at det foreligger oversikt over den enkeltes arbeidstid. Det er opp til arbeidsgiver selv å vurdere hvordan dette gjennomføres ved den enkelte virksomhet.³ Arbeidsgiver skal gjennomføre ulike interne kontrolltiltak for å sikre at tilstedeværelsesplikten og arbeidstidsbestemmelsene overholdes.

Flere virksomheter på UH-sektoren mangler tilstrekkelig dokumentasjon for når den enkelte har arbeidet. Ni virksomheter har verken innført tidsregistrering eller fast arbeidstid. Dette innebærer at virksomhetene ikke har en oversikt over

hvor mye den enkelte har arbeidet. Sju virksomheter har innført fast arbeidstid for vitenskapelig ansatte uten at det er innført kontroller for å sikre at tilstedeværelsesplikten overholdes. Flere høgskoler har kun innført tidsregistrering av all arbeidstid i den perioden det arbeides overtid. Dette medfører at virksomhetene ikke har oversikt i de periodene det ikke arbeides overtid, slik arbeidsmiljøloven krever. Riksrevisjonen har også stilt spørsmål ved påliteligheten av tidsregistreringen ved flere virksomheter der det ifølge overtidslister oppgis at det er arbeidet i eksakt samme tidsintervaller hver dag – også i helger og på helligdager.

Arbeidstilsynet påla i 2011 Høgskolen i Molde å ta i bruk et system for registrering av arbeidstid som sikrer at høgskolen har oversikt over hvor mye den enkelte har arbeidet. Ifølge tilsynsrapporten hadde flere av de ansatte hatt en betydelig arbeidsbelastning uten at dette kunne dokumenteres. Riksrevisjonens undersøkelse viser at manglende oversikt over faktisk arbeidstid øker risikoen for at det kan forekomme brudd på arbeidsmiljøloven ved flere virksomheter.

Kunnskapsdepartementet forutsetter at UH-sektoren overholder arbeidsmiljølovens bestemmelser § 10 sjuende ledd om at det skal foreligge oversikt over hvor mye den enkelte arbeidstaker har arbeidet, og at oversikten skal være tilgjengelig for Arbeidstilsynet og arbeidstakernes tillitsvalgte. Departementet uttaler videre at arbeidsgiver må ha tilfredsstillende og kontrollerbare systemer for tidsregistrering av overtid for å dokumentere utbetaling av overtidsgodtgjørelse. Departementet forutsetter at universitetene og høgskolene tar i bruk systemer og interne kontroller som sikrer at det ikke blir foretatt utbetalinger i strid med regelverket.

Særlig uavhengig stilling

En særlig uavhengig stilling må innebære en tydelig og åpenbar selvstendighet eller uavhengighet i hvordan og til hvilken tid arbeidsoppgaver organiseres og gjennomføres. Dette gjelder derfor ansatte som selv prioriterer sine oppgaver, bestemmer hva de skal gjøre, hva som skal delegeres til andre, når arbeidet skal gjøres og hvordan arbeidet skal utføres. Det er derfor ikke tilstrekkelig å kunne kontrollere egen arbeidstid og/eller ha fleksibel arbeidstid for å inneha en særlig uavhengig stilling.

Revisjonen viser at 14 virksomheter, blant disse større universiteter og vitenskapelige høgskoler,

2) Dokument 1 (2009–2010) og Dokument 1 (2010–2011).

3) Ot.prp. nr. 49 (2004–2005).

har unntatt hele stillingskategorier som særlig uavhengige stillinger. I referat fra møte mellom Kunnskapsdepartementet og tjenestemannsorganisasjonene i 2006 framgår det at særlig uavhengige stillinger ikke kan knyttes til hele stillingskoder. Flere virksomheter mangler tilfredsstillende skriftlig dokumentasjon av vurderinger av uavhengighet som er foretatt angående ansatte som har slike stillinger.

Departementet viser til at universiteter og høyskoler selv fastsetter eventuelle retningslinjer om fordeling av arbeidsoppgaver innenfor arbeidstiden. Det må tas utgangspunkt i disse når det vurderes om en gruppe arbeidstakere har en særlig uavhengig stilling. For arbeidstakere som ikke kommer inn under slike retningslinjer må det foretas en konkret vurdering.

Bistilling/bierverv ved randsonestitusjoner

Med randsonestitusjoner forstås eksterne virksomheter som universitetene og høyskolene samarbeider med eller eier aksjer i. I hovedsak er det ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene at bistilling eller større enkeltoppdrag for randsonestitusjoner er spesielt aktuelt. Riksrevisjonen har kontrollert hvilke interne kontrolltiltak virksomhetene har iverksatt med bakgrunn i bestemmelser og krav som gjelder ved UH-ansattes arbeid for randsonestitusjoner.

Revisjonen viser at ingen av virksomhetene har tids-/fraværsregistreringer som viser når de ansatte har arbeidet for randsonestitusjoner. Det er heller ingen virksomheter som opplyser å ha foretatt trekk i lønn som følge av bistilling eller arbeid for randsonestitusjoner utover at noen få ansatte kan ha redusert stillingsandel ved virksomhetene. Virksomhetene har videre med ett unntak ikke oversikt over egne ansattes arbeidsomfang for randsonestitusjoner. Det er således umulig å kontrollere at samme prosjekt eller arbeid ikke godtgjøres flere steder.

Departementet viser til at den enkelte virksomhet forutsettes å ha oversikt over avtalene med samarbeidende virksomheter, og over arbeidsavtalene for tilsetninger i delte stillinger, og å sørge for korrekt gjennomføring og oppfølging av avtalene.

Departementets rolle

Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved hvorfor departementet ikke i tilstrekkelig grad har sørget for at samtlige universiteter og høyskoler overholder gjeldende regler på lønnsområdet, og har bedt departementet opplyse hva som vil bli gjort

for at virksomhetene innretter seg etter regelverket.

Departementet har henvist til *lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr. 15* (universitets- og høyskoleloven). Loven omtaler gjeldende styringsmodell, og departementet understreker at det er styret for det enkelte virksomhet som har ansvar for at den faglige aktiviteten holder høy kvalitet. Videre understreker departementet styrets ansvar for at virksomhetene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, samt de rammer og mål som gis av overordnet virksomhet. Etter departementets oppfatning vil det ikke være samsvar med den styringsmodellen som Stortinget har fastsatt i universitets- og høyskoleloven om departementet skulle gripe inn og være mer direkte styrende med hensyn til virksomhetenes forvaltning. Styret er det organet som departementet forholder seg til i styringsdialogen med virksomhetene. Departementet opplyser at det har iverksatt flere tiltak for å styrke og tydeliggjøre styrets rolle og forpliktelser.

1.3.3 Videre- og etterutdanning av lærere

Kompetanse for kvalitet – strategi for videreutdanning av lærere (2009–2012) ble etablert i et partnerskap mellom Kunnskapsdepartementet, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, lærer- og lederorganisasjonene og Universitets- og høyskolerådet. Et strategidokument for perioden 2009–2012 danner rammen for samarbeid om et varig system for videreutdanning. Målet er at videreutdanningen skal bidra til å styrke kvaliteten i skolen. Forutsetningen er at lærerne skal gis tid til studier i prioriterte fag.

Ordningen innebærer at den enkelte kommune må bidra med midler i tillegg til de statlige midlene fra Utdanningsdirektoratet. For skoleåret 2011/12 var målet med ordningen å videreutdanne 2500 lærere, men kun 1532 lærere gjennomførte videreutdanning. Revisjonen viser at 30 prosent av disse benyttet selvvalgte tilbud, og dermed ikke de statlig finansierte studieplassene, slik at de reelle tallene er betydelig lavere. I 2010 var også bare halvparten av de statlig finansierte studieplassene benyttet. Revisjonen har vist at det i stor grad er de små kommunene som ikke har deltatt i videreutdanningen av lærere.

Departementet er ikke tilfreds med at skoleeierne bare søkte videreutdanning for i overkant av 1500 lærere, men påpeker at det foregår mye etter- og

videreutdanning utenfor de statlige ordningene. Videre uttaler departementet at finansierings-systemet for videreutdanning av lærere fra studie-året 2012/13 er blitt endret ved at staten fra august 2012 vil øke sin andel av finansieringen.

1.3.4 Bierverv og eierinteresser til ansatte i virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet
Riksrevisjonen har i 2011 videreført kartleggingen av hvilke systemer og rutiner Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter har etablert for å forebygge og avdekke misligheter. Kartleggingen ble påbegynt i 2009, og har vært inndelt i områdene mislighetsrisiko, etiske retningslinjer, tips og varsling. De fleste virksomhetene omtaler anskaffelser og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet som områder med størst risiko for misligheter. Videre nevnes grensegangen mellom ansattes arbeidsoppgaver ved virksomhetene og eventuelle bierverv som et risikoutsatt område.

Kartleggingen viser at halvparten av virksomhetene anser risikoen for misligheter som moderat eller lav. Det er imidlertid kun et fåtall av virksomhetene som har vurdert mislighetsrisiko som del av en total risikovurdering. Et flertall av virksomhetene opplyser at de har kontrollrutiner for å forebygge misligheter, og det er også etablert etiske retningslinjer på virksomhetsnivå. Selv om flere virksomheter opplyser at de har avdekket misligheter i de senere årene, er det kun et fåtall som har rutiner for å varsle Riksrevisjonen, til tross for at krav om slik varsling er nedfelt i Statens personalhåndbok.

Riksrevisjonens undersøkelser i perioden viser at det eksisterer en betydelig mengde bierverv blant ansatte i Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter, særlig blant vitenskapelig ansatte på universitetene og høyskolene. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler at det er viktig og ønskelig at vitenskapelig ansatte er engasjert i næringsliv utenfor virksomheten, men poengterer at det er viktig at det er etablert rutiner som bidrar til å hindre eventuelle rolle- og habilitetskonflikter.⁴ Halvparten av virksomhetene som er underlagt Kunnskapsdepartementet har imidlertid ikke forpliktet ansatte til å oppgi opplysninger om bierverv som kan ha betydning for tjenestetøvelsen. Videre ber komiteen departementet vurdere opprettelse av et eget register med oversikt over verv og tilknytninger som vitenskapelig ansatte i UH-sektoren har, for å sikre åpenhet og

tillit til vitenskapelig ansattes uavhengighet og hindre eventuelle rolle- og habilitetskonflikter.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det har understreket overfor virksomhetene at det skal fastsette etiske retningslinjer, og departementet er derfor av den oppfatningen at spørsmålet om å opprette denne typen oversikter bør avgjøres av den enkelte virksomhet ut fra innretningen og omfanget av ekstraverv og bierverv.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Universitetet i Oslo

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Universitetet i Oslo (UiO). Merknadene omfatter inntekter, anskaffelser og årsregnskapet.

Inntekter

Det er avdekket store svakheter i de interne rutinene for inntekter og lagerføring ved Naturhistorisk museum (NHM) og Kulturhistorisk museum (KHM).

NHM har et billett- og kassesystem som ikke er tilfredsstillende. Billettene som kundene mottar ved betaling er ikke knyttet opp til kassesystemet. Antall utleverte billetter kan dermed ikke avstemmes mot påslagene i kassen. Ingen av museene har kassesystemer med funksjonalitet som gjør det mulig å spore hvert salg tilbake til de enkelte ansatte. Dette medfører en økt risiko for misligheter. Bedre sporbarhet vil kunne forhindre uberettiget mistanke. Ved et av museene har det vært til dels store avvik i kassebeholdningen i 2011.

Det er konstatert svakheter i rutinene for sletting og retur i kassesystemene. NHM kunne på kontrolltidspunktet ikke ta ut rapporter som dokumenterer omfanget av sletting og retur. Det forelå heller ikke systemdokumentasjon eller brukerveiledning ved museet. Rapportene fra kassesystemet ved KHM viste en svært høy andel sletting. Dette ble forklart med manglende funksjonalitet i kassesystemet, ved kontroll av pris på en vare må den slås inn i systemet for deretter å slettes. Dette gjør det vanskelig å utføre intern kontroll samt følge opp reelle slettinger i kassesystemet.

Det har ikke vært mulig å verifisere hvor stort svinn det har vært i museumsbutikkene. Dette

4) Innst. 211 S (2011–2012).

skyldes at det ene museet ikke hadde registrert innkommende varer i systemet, mens det andre museet ikke hadde kompetanse til å ta ut rapporter som kunne dokumentere svinnet.

Anskaffelser

Ved revisjon av anskaffelser over kr 100 000, samt enkelte rammeavtaler, ble det konstatert flere brudd på *lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402* (lov og forskrift om offentlige anskaffelser).

Flere anskaffelser er gjennomført uten tilstrekkelig konkurranse. Enkelte anskaffelser har betydelig avvik mellom anslått verdi på anskaffelsestidspunktet og faktisk kostnad. Dette har medført at universitetet har lagt til grunn uriktig terskelverdi og dermed benyttet feil del av regelverket. Rutinene for å fange opp flere likelydende anskaffelser fra samme leverandør, som til sammen overstiger terskelverdiene, er mangelfulle. I tillegg manglet mange anskaffelser anskaffelsesprotokoll, skatteattest og HMS-egen-erklæring. Revisjonen viste også ett tilfelle av habilitetsproblematikk der en ansatt med eierinteresse i et eksternt selskap sto som kontaktperson i anskaffelsesprotokollen da UiO inngikk avtale med det eksterne selskapet.

Riksrevisjonen tok også i 2009 opp feil og svakheter ved etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det konstateres bedring i etterlevelsen, men UiO har fortsatt utfordringer med å følge gjeldende regelverk. UiO uttaler at de har kommet langt med å profesjonalisere innkjøpsfunksjonen, men erkjenner at det fortsatt er manglende etterlevelse av regelverket. Kompetanseheving, økt bruk av rammeavtaler og kontroll i etterkant er ikke tilstrekkelig for å få den nødvendige kvaliteten på anskaffelsene. Universitetet vil framover også gjennomføre kontroller før anskaffelsene foretas, men dette krever bedre organisering, standardisering av prosesser og at tilnærmet alle bestillinger går gjennom bestillingssystemet.

Årsregnskapet

Universitetet har – som følge av mangelfull kommunikasjon internt – svakheter i rutinene for avslutning av oppdragsprosjekter og overføring av resultatet til virksomhetskapitalen. Dette har blant annet medført manglende belastning av kostnader. I tillegg er et oppdragsfinansiert prosjekt avsluttet feil to ganger, og det har bidratt til at virksomhetskapitalen per 31. desember

2011, som er midler universitetet står friere til å benytte, er 3,8 mill. kroner for høy.

UiO har betalt mange fakturaer to ganger som følge av at det elektroniske fakturasystemet har mistolket innkommende fakturaer. Dette har ført til at fakturaene har blitt betalt til feil leverandør, og når feilen er oppdaget, har fakturaen blitt betalt til opprinnelig leverandør. Oppfølgingen av de feilutbetalte fakturaene har ikke vært tilfredsstillende, slik at regnskapet for 2011 inneholder kostnader som ikke er reelle. Universitetet har satt i gang et arbeid for å rette opp de påpekte feilene.

Kunnskapsdepartementet viser til at det er avholdt et møte med universitetet der departementet har fått framlagt hvilke tiltak som vil bli gjennomført for å lukke avvikene som Riksrevisjonen har påpekt. Departementet vil følge utviklingen gjennom den ordinære styringsdialogen.

2.2 Norges musikkhøgskole

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Norges musikkhøgskole (NMH). Merknadene gjelder anskaffelser, bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet samt et forhold ved årsregnskapet.

Anskaffelser

Det er konstatert feil ved NMHs etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Revisjonen viste at høgsolen i 2011 kjøpte tjenester i henhold til en avtale som utløp i 2009, samt tjenester fra en leverandør uten avtale. Til sammen utgjør dette anskaffelser for over 1 mill. kroner. Samtidig tok revisjonen opp at det var praktisert forskuddsbetaling til leverandørene på et halvt år. Revisjonen viste også tilfeller av anskaffelser der forutgående konkurranse ikke var tilstrekkelig dokumentert. For halvparten av de kontrollerte anskaffelsene manglet det også anskaffelsesprotokoller, skatteattester og HMS-egen-erklæring. I tillegg var flere anskaffelsesprotokoller ikke i samsvar med krav i forskrift om offentlige anskaffelser.

På revisjonstidspunktet var det formelle mangler ved høgskolens interne regelverk for anskaffelser. NMHs internkontroll av anskaffelser ser ikke ut til å være tilfredsstillende for å sikre at lov og forskrift etterleves. De påviste avvikene gjør det vanskelig å verifisere at NMH etterlever krav om effektiv ressursbruk, konkurranse og likebehandling ved offentlige anskaffelser. Revisjonen

har også tidligere år tatt opp høgskolens manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser uten at etterlevelsen har blitt vesentlig bedret.

Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Revisjonen viser flere tilfeller av manglende avtaler for bidrags- og oppdragsaktiviteten (BOA) ved NMH. Det har også blitt påpekt at budsjetteringen i prosjektene ikke er tilfredsstillende, og det kan se ut som om budsjettene er utarbeidet etter prosjektstart. Manglende avtaler og budsjetter gir uklare ansvarsforhold og dårlig økonomisk styring. Høgskolen mangler dokumentert faglig begrunnelse for bruk av bevilgningsmidler i samtlige av de kontrollerte bidragsprosjektene. Revisjonen kan derfor ikke verifisere beslutningsgrunnlaget for bruk av midler fra grunnbevilgningen. I enkelte bidragsprosjekter var dekningsbidrag ikke belastet, noe som medfører at prosjektets bruk av eksempelvis infrastruktur og administrative kostnader ikke blir synliggjort.

NMHs praksis er i strid med gjeldende regelverk og høgskolens egne rutiner. Også på dette området oppfatter Riksrevisjonen høgskolens internkontroll som mangelfull. I den forbindelse vil revisjonen påpeke at det også for tidligere år er påvist svakheter i etterlevelse av aktuelt regelverk. Etter revisjonen presenterte NMH en tiltaksplan som inkluderte oppdatering av interne retningslinjer, rutiner og maler for å bedre prosjekthåndteringen ved høgskolens. Denne planen skulle være ferdig implementert ved årsskiftet 2011/12, men tiltaksplanen har blitt et halvt år forsinket.

Årsregnskapet

Revisjonen viste at NMH har inntektsført og kostnadsført midler som videreformidles til andre virksomheter gjennom Talentutviklingsprogrammet i musikk. Disse midlene skulle vært balanseført. Dette medfører at henholdsvis inntekter og kostnader er presentert med ca. 2,2 mill. kroner for mye i NMHs regnskap for 2011. Feilpresentasjonen har ikke påvirket resultatet, men gir samtidig ikke et korrekt bilde av høgskolens inntekter og kostnader.

Kunnskapsdepartementet opplyser at NMH legger opp til å forbedre interne retningslinjer, og å utvikle og etablere bedre internkontroll innen anskaffelsesområdet og BOA. Videre anbefaler departementet at midler som videreformidles til andre ikke skal resultatføres. Departementet opplyser at det vil følge utviklingen gjennom den ordinære styringsdialogen.

2.3 Norges idrettshøgskole

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Norges idrettshøgskole (NIH). Merknadene gjelder anskaffelser og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet.

Anskaffelser

Revisjonen av NIH påviser flere brudd på lov og forskrift om offentlig anskaffelser. Revisjonen registrerte tilfeller der forutgående konkurranse ikke var tilstrekkelig dokumentert. Det mangler anskaffelsesprotokoller, skatteattest og HMS-egenerklæringer for 2/3 av de kontrollerte anskaffelsene over kr 100 000. Alle protokollene som eksisterer vurderes som mangelfulle, og 2/3 av de eksisterende skatteattestene ble innhentet etter at avtalen med leverandøren var inngått.

Revisjonen viser at det er svakheter i høgskolens internkontroll. Høgskolens manglende etterlevelse av kravet om etterprøvarhet medfører at revisjonen ikke kan verifisere om de andre grunnleggende prinsippene – krav til konkurranse, likebehandling og effektiv ressursbruk – har blitt tilstrekkelig ivaretatt.

Bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet

Revisjonen viser at halvparten av de kontrollerte prosjektene ikke hadde utarbeidet budsjett. Der det forelå prosjektbudsjett, var det en gjennomgående svakhet at forventet tidsbruk for egne ansatte manglet. Revisjonen viser også varierende praksis vedrørende budsjettering og belastning av indirekte kostnader på høgskolens prosjekter. Konsekvensene av manglende rutiner for budsjettutarbeidelse er dårlig økonomistyring og uklare ansvarsforhold. Riksrevisjonen kan dermed ikke verifisere om prosjektene har blitt opprettet med tilfredsstillende økonomisk informasjon, eller om høgskolens har subsidiert sine oppdragsaktiviteter med bevilgningsmidler.

Videre er det registrert at krav om dokumentert faglig begrunnelse for bruk av bevilgningsmidler som egeninnsats ikke er etterlevd i de kontrollerte bidragsprosjektene. Riksrevisjonen kan derfor ikke etterprøve at beslutningsgrunnlaget for bruk av midler fra grunnbevilgning er tilstrekkelig. Samtlige brudd på regelverk er i hovedsak konsekvenser av høgskolens manglende internkontroll.

Kunnskapsdepartementet viser til tiltaksplanen som NIH har utarbeidet etter revisjonen, og opplyser at hoveddelen av tiltakene som er omtalt i planen er iverksatt. Videre vil departementet blant annet

følge utviklingen gjennom styringsdialogen med høgskolen.

2.4 Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo (AHO). Merknadene gjelder internkontroll og årsregnskapet.

Revisjonen viser at AHO bryter de anbefalte statlige regnskapsstandardene (SRS) angående anleggsmidler. Internt regelverk for aktivering og avskrivning av anleggsmidler er ikke tatt i bruk. Det er særlig avvik ved oppdatering av anleggsregisteret, ved at det fortsatt er samlekonti i registeret, og at det brukes feil avskrivningsperiode ved nye anskaffelser. Videre viser revisjonen at det er mangler ved regnskapsføring, avstemming og oppfølging av enkelte balansekonti. Dette gjelder blant annet svak oppfølging av åpne poster på bankkonti og manglende føring av differanser fra 2009. Revisjonen har også påpekt at det er behov for å forbedre forvaltningen av BOA, og at det er svakheter i ledelseskomentarene.

Riksrevisjonen ga i 2009 AHO brev med vesentlige merknader, hovedsakelig på grunnlag av mangelfull økonomiforvaltning. Høgskolen har siden 2010 arbeidet med å forbedre økonomifunksjonen. Det er med ekstern bistand utarbeidet flere arbeids- og tiltaksplaner. Blant tiltakene er oppdatering av arbeidsrutiner og arbeid med internkontroll. I tillegg har høgskolen over flere år benyttet ekstern bistand i arbeidet med å bedre regnskapsavleggelsen. I 2011 kjøpte AHO økonomi- og regnskapstjenester for vel 1,3 mill. kroner. Videre er det, som et spesifikt tiltak, opprettet en ny økonomidirektørstilling. Til tross for arbeidet høgskolen har lagt ned, og den omfattende bistand høgskolen har anskaffet, er det fortsatt store svakheter ved økonomifunksjonen. Flere av svakheterne er de samme som før tiltaksplanene ble iverksatt.

Kunnskapsdepartementet opplyser at de forholdene som revisjonen har avdekket ved AHO, er tatt opp med virksomheten. Videre opplyser departementet at høgskolen har lagt ned betydelige ressurser for å bedre forvaltningen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, og at 2011 har vært et år med opprydding når det gjelder budsjett- og økonomistyring samt prosjektoppfølgning. Departementet vil følge utviklingen gjennom den ordinære styringsdialogen.

2.5 Høgskulen i Volda

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Høgskulen i Volda (HiVO). Merknadene gjelder oppdragsfinansiert aktivitet.

Revisjonen viser at det ikke eksisterer rutiner for kontroll, oppfølging og kvalitetssikring av oppdragsfinansierte prosjekter. Revisjonen viser videre at det i mange tilfeller ikke foreligger avtaler som ifølge regelverket skal legges til grunn for oppdragsfinansiert aktivitet. Der det foreligger skriftlige avtaler, er disse mangelfulle. Budsjetteringen av prosjektene er heller ikke tilfredsstillende. I mange tilfeller er det ikke utarbeidet budsjetter. Manglende avtaler og budsjetter gir uklare ansvarsforhold og ikke tilfredsstillende økonomisk styring. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om dette gir en konkurransevridning, som følge av at virksomheten risikerer å bruke ordinære bevilgningsmidler til å dekke eventuelle prosjektunderskudd.

Høgskolen foretar klassifisering av prosjekter uten at det foreligger bakgrunnsdokumentasjon som kan redegjøre for klassifiseringen. Mangelen på dokumentasjon medfører at Riksrevisjonen ikke kan uttale seg om oppdragsprosjektene er korrekt klassifisert.

Ifølge høgskolens interne regelverk skal indirekte kostnader utgjøre 40 prosent av prosjektets totale kostnad. Revisjonen viser at indirekte kostnader beregnes i ettertid og tilpasses slik at prosjektene regnskapsmessig går i null. I de prosjektregnskapene som revisjonen har gjennomgått, blir indirekte kostnader belastet mellom 20 og 80 prosent av totalkostnaden. Det skal etableres et prosjekt med henblikk på å endre høgskolens praksis på dette området.

Riksrevisjonen konstaterer, som følge av høgskolens regnskapspraksis på dette området, at de indirekte kostnadene ikke er riktig beregnet, og at virksomhetskapitalen ikke er riktig verdsatt. HiVOs praksis vurderes å være i strid med gjeldende regelverk.

Departementet forutsetter at oppdragsaktiviteten ved Høgskulen i Volda blir forsvarlig forvaltet. Departementet har merket seg at høgskolen har startet arbeidet med å forbedre områdene klassifisering, kontrakter, budsjettering og dokumentasjon, intern informasjon, opplæring og oppfølging og avregning og avslutning av prosjekter. Departementet vil følge opp dette arbeidet i styringsdialogen med høgskolen.

2.6 Senter for internasjonalisering av utdanningen

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet ved Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU). Merknadene gjelder anskaffelser og årsregnskapet.

Anskaffelser

Det er konstatert feil ved SIUs etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. SIU har i 2011 foretatt ti anskaffelser på over kr 100 000 fra fem leverandører, anskaffelser for i alt 3,9 mill. kroner. Revisjonen viste at halvparten av anskaffelsene var gjennomført uten at senteret kan dokumentere tilfredsstillende forutgående konkurranse. Revisjonen viste også manglende etterlevelse av krav til dokumentasjon og spesifikasjoner i de påpekte anskaffelsene. Internkontrollen av anskaffelser ser ikke ut til å være god nok for å sikre at lov og forskrift etterleveres. De avvikene som er påvist, gjør at det er vanskelig å bekrefte at SIU etterlever krav om effektiv ressursbruk, konkurranse og likebehandling ved offentlige anskaffelser.

Kunnskapsdepartementet opplyser at SIU har utarbeidet en konkret handlingsplan som er behandlet og vedtatt av senterets styre. Departementet ser det som positivt at SIU har innledet et tett samarbeid med innkjøpsavdelingen ved Universitetet i Bergen og vil bruke universitetets rammeavtaler der det er mulig. Riksrevisjonen vil presisere at en forutsetning for å bruke innkjøpsavtaler som er inngått av Universitetet i Bergen, er at SIU er oppført i konkurransegrunnlaget/rammeavtalen. Departementet sier seg tilfreds med at SIU skal ferdigstille sin innkjøpspolitikk i juni 2012 og vil følge utviklingen gjennom den ordinære styringsdialogen med senteret i 2012.

Årsregnskapet

Revisjonen viser at SIU ut fra ny økonomimodell klassifiserer tilskuddsmidler fra Utenriksdepartementet og Norad som bidrag, og ikke som bevilgning. Som en følge av dette, er disse tilskuddsmidlene ikke inntektsført i sin helhet i den perioden tilskuddet er mottatt. Dette fører til at årets inntekter er redusert med 6,2 mill. kroner og at regnskapet for 2011 viser negativt resultat av ordinære aktiviteter på 2,6 mill. kroner i stedet for positivt resultat på 3,6 mill. kroner.

Departementet opplyser at det er i dialog med senteret om de påpekte problemstillinger som følge av den økonomimodellen senteret nylig har

innført. Departementet vil følge utviklingen av dette gjennom den ordinære styringsdialogen.

3 Kunnskapsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Aktivering av eiendommer og andre eiendeler i universitets- og høyskolesektoren

I forbindelse med revisjonen av 2008-regnskapene stilte Riksrevisjonen spørsmål ved grunnlagsdokumentasjonen og hvordan prosessen med aktivering av eiendommer og andre eiendeler var håndtert ved enkelte av virksomhetene på UH-sektoren. Departementet svarte at kvaliteten på det innsendte materialet i de aktuelle tilfellene ville bli vurdert. I etterkant har departementet gitt tilbakemelding om at en slik vurdering først vil bli gjennomført når samtlige virksomheter har presentert åpningsbalansen.

Departementet har nå gitt tilbakemelding om at på grunn av vanskelige arbeidsforhold høsten 2011, og en betydelig arbeidsmengde innværende år, er arbeidet planlagt gjennomført i første halvår 2012.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Tilskuddsforvaltning

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen gjennomførte for regnskapsåret 2010 kontroll av Kunnskapsdepartementets overordnede ansvar for tilskuddsforvaltning. Revisjonen konsentrerte seg spesielt om departementets rutiner og budsjettering av tilskudd, samt rutiner for rapportering av måloppnåelse. Revisjonen viste at tilskuddsordningene i all hovedsak var budsjettert og regnskapsført på riktige kapitler og poster. Departementets rapportering var imidlertid mangelfull under kategoriene *Grunnopplæring* og *Voksenopplæring*.

Departementet har opplyst at det prioriterer å følge opp tilskuddsordningene blant annet på grunnlag av risiko- og vesentlighetsvurderinger. Dette reflekteres også i omtalen av ordningene i den årlige Prop. 1 S. Departementet arbeider kontinuerlig med å forbedre rapporteringen overfor Stortinget. Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 (2010–2011) er en del av grunnlaget for arbeidet med å omtale tilskuddsordninger i budsjettproposisjonen for 2013 og senere år.

Utdanningsdirektoratet

Riksrevisjonen har kontrollert tilskudd forvaltet av Utdanningsdirektoratet i flere år, og var i Dokument 1 (2011–2012) kritisk til om den tilsynsaktiviteten det var lagt opp til var tilstrekkelig for å sikre at de private skolene fulgte *lov om private skolar med til rett til statstilskot av 4. juli 2003 nr. 84* (privatskolelova). Riksrevisjonen merket seg at departementet og Utdanningsdirektoratet arbeider kontinuerlig med å forbedre tilsyn og kontroll med privatskolenes virksomhet, med bakgrunn i erfaringene fra den løpende forvaltning og tilsynsvirksomheten.

I 2011 er det gjennomført en oppfølgingsrevisjon av tilskudd til private skoler i utlandet med rett til statstilskudd. I undersøkelsene er det blant annet observert mangler ved arbeidsdeling og internkontroll, lav regnskapskompetanse, manglende oversikt over skolenes eiendeler, og svakheter knyttet til eierskap og handel med nærstående. Riksrevisjonen har stilt spørsmål ved om tilsyn med de private skolene har tilfredsstillende innhold og omfang. Etter Kunnskapsdepartementets oppfatning har Utdanningsdirektoratet opprettet et forsvarlig system for tilsynsvirksomheten med private skoler.

Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Riksrevisjonen gjennomførte for regnskapsåret 2010 en kontroll av Vox' forvaltning av tilskudd til studieforbund, en ordning som i 2010 var budsjettert med 179 mill. kroner. Revisjonen viste at målene for ordningen i liten grad brytes ned til delmål og resultatkriterier som er hensiktsmessige å rapportere på. Målene er kvalitative, men rapporteringen som mottas fra tilskuddsmottakerne er i sin utforming rent kvantitativ og sier lite om hvorvidt målene oppnås. Det ble også tatt opp forhold ved mottakeres disponering av tilskudd, utbetalinger til paraplyorganisasjoner som fungerer som sekretariat for flere mottakere, og tilskuddsmottakeres gratis bruk av offentlige bygg. I tillegg ble det reist spørsmål ved Vox' oppfølging av tilskuddsordningen med bakgrunn i funn knyttet til et studieforbund.

I tildelingsbrevet for Vox for 2012 er ett av kravene at Vox skal videreutvikle rapporteringen på de overordnede målene i voksenopplæringsloven slik at studieforbundenes rapportering på målene blir forbedret. Basert på innspill fra Vox vil departementet vurdere rapporteringen i budsjettproposisjonen i 2013.

Saken avsluttes.

3.3 Mål- og resultatstyring i universitets- og høyskolesektoren

Det ble i 2010 gjennomført en revisjon av mål- og resultatstyring på UH-sektoren med utgangspunkt i sektormålet forskning. Det ble avdekket at virksomhetenes rapportering til departementet var mangelfull og i hovedsak aktivitetsbasert. En videre revisjon av et utvalg virksomheter avdekket at det eksisterte systemer for å sikre gode planprosesser, men at risikostyring i liten grad er integrert som en del av mål- og resultatstyringen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen deler Riksrevisjonens oppfatning om at rapporteringen ikke har vært tilfredsstillende.⁵

Kunnskapsdepartementet uttaler at de overordnede kravene til risikostyring er presisert i tildelingsbrevet for 2012. Videre har departementet i etatsstyringsdialogen fulgt opp de virksomhetene som ikke har rapportert tilfredsstillende, og bedt dem etablere et tilfredsstillende system for risikostyring. I tillegg opplyser departementet at målstrukturen på sektoren er lagt om fra budsjettåret 2012, noe som innebærer at departementet kun definerer sektormålene samt noen få sentrale styringsparametre.

Saken avsluttes.

3.4 Informasjonssikkerhet i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen hadde i 2010 merknader til enkelte forhold ved informasjonssikkerheten til noen kontrollerte virksomheter. Følgende svakheter ble påpekt overfor virksomhetene:

- Systemer som behandler personopplysninger er i liten grad identifisert og klassifisert med tanke på beskyttelsesbehov.
- Det er manglende implementering av sikkerhetspolicyer.
- Det er i liten grad gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for å kartlegge sannsynlighet for, og konsekvens av sikkerhetsbrudd.
- Det mangler rutiner for rapportering og håndtering av informasjonssikkerhet.

Det ble i tillegg konstatert at ledelsen ved virksomhetene ikke hadde etablert tilfredsstillende internkontrollsystemer, jf. krav i *lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 3* (personopplysningsloven).

Kunnskapsdepartementet uttaler at det arbeides videre med etableringen av et sekretariat for informasjonssikkerhet i UH-sektoren.

5) Innst. 211 S (2011–2012).

Sekretariatet vil i første omgang konsentrere oppmerksomheten om risiko- og sårbarhetsanalyser, internkontrollrutiner og kontinuitetsplanlegging.

Saken avsluttes.

3.5 Økonomistyring

Riksrevisjonen følger jevnlig opp økonomistyringen i UH-sektoren. I de seneste årene er det konstatert at enkelte høyskoler har hatt økonomiske utfordringer. Årsaken synes å ha vært at styret og ledelsen ikke har etablert systemer og rutiner som er gode nok for å kunne utøve nødvendig økonomistyring. Resultatene fra 2011-revisjonen viser generelt en positiv utvikling i sektoren, men enkelte virksomheter bør prioritere økonomistyringen ytterligere for å unngå en situasjon der avsetningen nærmer seg null og likviditeten blir anstrengt.

Departementet opplyser om at alle virksomhetene som hadde driftsøkonomiske utfordringer i 2010, har klart å etablere og gjennomføre tiltak som har gitt tilfredsstillende resultat, uten at kjernevirksomheten er rammet. Videre har departementet fulgt opp budsjettene til de virksomhetene som har et aktivitetsnivå med utgifter som er høyere enn inntektene, og som dermed tærer på avsetningsreservene.

Saken avsluttes.

3.6 Virksomheter som mottok revisjonsbrev med merknad i 2010

3.6.1 Samisk høyskole

Samisk høyskole mottok avsluttende revisjonsbrev med merknad for 2009 og 2010. Det har vært merknader knyttet til bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, samt at høyskolen har hatt utfordringer med intern kontroll og økonomistyring, herunder feil i både resultat- og balanseoppstillinger. Det har også vært påpekt etterslep ved tilpassing til de nye anbefalte statlige regnskapsstandardene og nytt regelverk, og mangelfull håndtering av eldre avvik i regnskapet. Høyskolen har i tillegg hatt utfordringer med forvaltning av tilskuddsmidler.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mener at det er sterkt kritikkverdig at Samisk høyskole ikke i tilstrekkelig grad har rettet opp i de feil og mangler som ble påpekt for 2009. Komiteen har bedt departementet særlig følge opp styrets behandling av avsluttende revisjonsbrev for 2010, og løpende vurdere om de tiltakene som styret

iverksetter er tilstrekkelig for å få virksomheten inn under gjeldende regelverk for økonomistyring og virksomhetsstyring.⁶

Riksrevisjonen har merket seg at høyskolen i 2011 har satt i verk en rekke tiltak for å rette opp tidligere påpekte forhold. Dette har ført til klare forbedringer i det avlagte regnskapet. Høyskolen er fortsatt sårbar på grunn av stor avhengighet av enkeltpersoner og ubesatte stillinger innenfor økonomifunksjonen.

Departementet opplyser at det har vært tett oppfølging av Samisk høyskole gjennom etatsstyringsdialogen, dialogmøter og gjennom å følge opp rapporteringen på tiltaksplanen. Samisk høyskole engasjerte høsten 2011 ekstern bistand for kartlegging av sine administrative utfordringer. På bakgrunn av kartleggingen ble det etablert en ny tiltaksplan som inkluderer konsulentbistand. Styret ved høyskolen har videre vedtatt en styrking av de administrative funksjonene med opprettelse av nye leder- og saksbehandlerstillinger. Departementet vil fortsatt ha en tett oppfølging av høyskolens gjennomføring av de igangsatte prosessene, og vurderer avvikrisikoen og den organisatoriske sårbarheten fortsatt som høy.

Saken avsluttes.

3.6.2 Universitetet for miljø- og biovitenskap

Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) fikk avsluttende revisjonsbrev med vesentlige merknader i 2010. Svak internkontroll har medført følgende:

- En rekke brudd på grunnleggende krav i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som manglende dokumentasjon, kjøp etter gamle avtaler, kjøp uten konkurranse samt kjøp av tjenester fra eget selskap. Påviste avvik omhandlet betydelige millionbeløp.
- Manglende begrunnelse for bruk av bevilgningsmidler i samtlige kontrollerte bidragsprosjekter.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen mener det er kritikkverdig at UMB ikke har tilstrekkelig internkontroll og rutiner for å følge opp relativt enkle krav fra lovgiver og fra departementet.⁷ Komiteen forutsetter at departementet sørger for at styret ved UMB gjennomfører nødvendige tiltak for å sikre en tilfredsstillende internkontroll.

Revisjonen for 2011 viser at universitetet har innført en rekke tiltak for å lukke de påviste

6) Innst. 211 S (2011–2012).

7) Innst. 211 S (2011–2012).

avvikene. Det er på anskaffelsesområdet etablert en tiltaksplan med konkrete oppgaver og frister, noe som har medført betydelig færre feil og mangler i 2011. Også innen bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet ser revisjonen forbedringer i 2011. Imidlertid er det fortsatt utfordringer på områdene, eksempelvis å få etablert et tilstrekkelig antall rammeavtaler og å sikre god kvalitet på begrunnelsene for bruk av bevilgningsmidler i bidragsprosjekter.

Departementet opplyser at det har avholdt to møter med universitetet, og at UMB har måttet rapportere skriftlig på den iverksatte tiltaksplanen. Departementet vurderer at tiltaksplanen er blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte, og at universitetet nå har etablert tilfredsstillende systemer for regelverksetterlevelse.

Saken avsluttes.

3.6.3 Høgskolen Stord/Haugesund

Riksrevisjonen hadde for regnskapsåret 2010 vesentlige merknader til regnskapet ved Høgskolen Stord/Haugesund. Merknadene gjaldt interne retningslinjer, anskaffelser, håndtering av salg av simulatorvirksomhet og verdivurdering av aksjer. Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker behovet for god økonomistyring ved høgskolen og ber departementet å gjennomføre ytterligere oppfølgingstiltak.⁸

Kunnskapsdepartementet uttaler at det har fulgt opp de avvikene som ble avdekket i revisjonen i 2010 gjennom sin styringsdialog, gjennom å inndra aksjefullmakt, og gjennom å følge opp høgskolens interne tiltaksplaner. Ifølge departementet er gjennomføringen av tiltaksplanen tilfredsstillende, og høgskolen har etablert reviderte og nye systemer og rutiner. Videre er den administrative organiseringen tilfredsstillende dokumentert, ifølge departementet. Med denne vurderingen som grunnlag, fikk høgskolen i tildelingsbrevet tilbake aksjefullmakten i 2012.

Saken avsluttes.

3.6.4 Senter for IKT i utdanningen

Riksrevisjonen hadde for regnskapsåret 2010 vesentlige merknader til regnskapet ved Senter for IKT i utdanningen. Merknadene omfattet anskaffelser, direktørens habilitet, mangelfull intern kontroll, overskridelse av budsjettrammen og posteringer i strid med kontantprinsippet.

Det var flere alvorlige brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Senteret hadde heller ikke etablert tilfredsstillende rutiner for bruk av konkurranseprinsippet, gjennomføring og dokumentasjon av anskaffelsesprosessen. Kontrollen avdekket i tillegg at direktøren i flere tilfeller godkjente anskaffelser der leverandørene var tidligere arbeidsgiver og tidligere arbeidkolleger. Spørsmålet om habilitet var ikke vurdert i forbindelse med anskaffelsene, og krav til habilitet angitt i *lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker av 10. februar 1967* (forvaltningsloven), var ikke oppfylt. Den interne kontrollen og økonomistyringen av investeringer, innredningsarbeid og kjøp av konsulenttenester var også mangelfull. Senteret hadde i 2011 ubetalte fakturaer fra 2010 på 12,9 mill. kroner. Direktøren ved senteret sluttet i sin stilling 1. juni 2011.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreker at de manglene som ble funnet er alvorlige. Komiteen finner det kritikkverdig at virksomheten ikke har vært tilstrekkelig godt styrt og at departementet ikke oppdaget dette i en tidlig fase.⁹

Revisjonen for 2011 viser at senteret har forbedret sine økonomirutiner. Det er også innført nye rutiner i forbindelse med anskaffelsesvirksomheten.

Kunnskapsdepartementet opplyser at det per 1. april 2012 er tilsatt ny direktør ved Senter for IKT i utdanningen. Departementet engasjerte i april 2011 ekstern bistand for å gjennomgå og kartlegge økonomirutinene ved senteret, samt å utarbeide en tidsplan for hvordan rutinene ved senteret kunne forbedres. Tiltakene som ble satt i verk er helt eller delvis gjennomført i løpet av 2011. Det er blant annet utarbeidet intern økonomiinstruks, rutiner for anskaffelser, prinsipper for kontering, attestering og anvisning, samt utkast til etiske retningslinjer.

Videre opplyser departementet at senterets økonomiske forpliktelser har vært styrende for arbeidet med å redusere utgiftene, og at budsjettet for 2011 er avsluttet i balanse. Departementet legger til grunn at senteret fra 2012 har en mer ordinær driftssituasjon, og er tilfreds med dette, men opplyser at det fortsatt vil ha en tett oppfølging av virksomheten.

Saken avsluttes.

8) Innst. 211 S (2011–2012).

9) Innst. 211 S (2011–2012).

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon

Riksrevisjonen har kontrollert departementets styring av og rapportering på tildelte SAK-midler, samt bruken av SAK-midler i UH-sektoren. Departementet har ikke fastsatt mål, styringsparametre og resultatkrav for den enkelte samarbeidskonstellasjon, og uttaler at det må benyttes andre mekanismer og metoder enn tradisjonell mål- og resultatstyring. Selv om departementet definerer seg mer i en pådriverrolle, og ikke i en ren styringsrolle, har departementet det overordnede ansvaret for effektiv bruk av ressurser, framdrift og resultater. Revisjonen har vist at de kontrollerte konstellasjonene har varierende framdrift i sine SAK-prosesser. Kontrollene viser også at midlene i stor grad ble brukt til å opprette nye studier, og at målet om faglig konsentrasjon og arbeidsdeling, samt administrativt samarbeid, blir ivaretatt i mindre grad.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om hvilke styringsprosesser departementet gjennomfører for å sikre at midlene blir benyttet i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og sikre at utfordringene med faglig og administrativ arbeidsdeling og konsentrasjon blir ivaretatt.

Revisjonen viser at Kunnskapsdepartementet ikke har full oversikt over bruken av SAK-bevilgningene. Virksomhetene i UH-sektoren ble bedt om å rapportere på SAK i sine årsrapporter til Kunnskapsdepartementet, men det er ikke presisert hva slags rapportering departementet ønsker. Virksomhetenes rapportering er meget varierende i omfang og kvalitet, og gir ikke et helhetlig bilde av resultater og framdrift i SAK-prosesser. Ved gjennomføring av revisjonen ble det gjort en oppsummering av brukte bevilgninger ved de reviderte konstellasjonene. Deler av 2010-bevilgningen, og hovedsakelig hele 2011-bevilgningen, sto fortsatt ubrukt per november 2011. Ved budsjettbehandlingen for 2012 ble det vedtatt bevilget nye 50 mill. kroner til SAK.

Ifølge *bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet) skal det gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår. På bakgrunn av avdekkede funn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet har rapportert

tilfredsstillende i Prop. 1 S (2011–2012). SAK-konstellasjonenes rapportering er mangelfull både med hensyn til status for SAK-prosessene og at en betydelig andel av 2010-midlene ikke var benyttet.

4.2 Lønn for vitenskapelig ansatte i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 2011 tatt opp at flere virksomheter i UH-sektoren mangler tilstrekkelig dokumentasjon av når den enkelte har arbeidet. Det er også påpekt svakheter ved – og manglende dokumentasjon for – praktisering av regelverket for når vitenskapelig ansatte skal anses å ha en særlig uavhengig stilling. Virksomhetene har videre med ett unntak ikke kunnet dokumentere omfanget av arbeid som vitenskapelig ansatte utfører for randsoneinstitusjoner. Dette gjør det vanskelig for virksomhetene å kontrollere om oppdrag for randsoneinstitusjoner skulle medført trekk i lønn.

Riksrevisjonen er innforstått med at styringsmodellen for universitet og høyskoler tilsier at det er styret ved den enkelte virksomhet som er ansvarlig for at lover og regler etterleves på alle nivåer ved virksomheten. Departementet mener at det ikke er i samsvar med styringsmodellen om departementet iverksatte mer direkte styring av virksomhetenes forvaltning. Departementet har derfor blant annet på lønnsområdet brukt styringsdialogen med virksomhetene til å understreke det overordnede ansvaret som det enkelte styret har.

Riksrevisjonen har i flere år tatt opp mange forhold som innebærer at virksomhetene ikke etterlever regelverket for lønn i UH-sektoren, slik det blant annet er nedfelt i arbeidsmiljøloven og Statens personalhåndbok. Revisjonen viser at det har vært noen forbedringer, men mange virksomheter viser fortsatt liten vilje eller evne til å tilpasse seg gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen ber opplyst hvordan departementet vil følge opp den manglende etterlevelsen, og om den etablerte styringsmodellen er et egnet verktøy for å sikre at virksomhetene følger de bestemmelser de er underlagt på dette området.

4.3 Bierverv og eierinteresser til ansatte i virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet

Gjennom en systematisk kartlegging framkommer det at Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter ikke har foretatt overordnede vurderinger av risiko for misligheter. Det er hos de fleste virksomhetene heller ikke etablert

rutiner for å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter i virksomheten. Forholdene har blitt tatt opp de siste to årene, og Riksrevisjonen stiller derfor igjen spørsmål ved departementets oppfølging på området.¹⁰

Revisjonen i 2011 viser, i likhet med de to foregående årene, at det eksisterer en stor mengde bierverv blant ansatte i universitets- og høyskolesektoren. Slike bierverv er viktig og ønskelig, noe som også er understreket av kontroll- og konstitusjonskomiteen.¹¹ Komiteen poengterer imidlertid at det er viktig at det er etablert rutiner som bidrar til å hindre eventuelle rolle- og habilitetskonflikter. Om lag halvparten av de kartlagte virksomhetene mangler rutiner for å sikre oversikt over, og åpenhet rundt, ansattes bierverv og roller i næringslivet. Dette medfører risiko for at rolle- og habilitetskonflikter ikke blir oppdaget.

Videre har Riksrevisjonen siden 2009 pekt på en rekke forhold som gjelder grensegang mellom ansattes arbeidsforhold hos hovedarbeidsgiver og ulike bierverv og roller, eksempelvis private oppdrag som utføres i ordinær arbeidstid uten at arbeidsgiver krever at arbeidet tas igjen på et senere tidspunkt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet, i tråd med signalene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, vil følge opp underliggende virksomheter for å sikre tilstrekkelig åpenhet ved roller og bierverv.

4.4 Universitetet i Oslo

Riksrevisjonen har merknader til områdene inntekter, anskaffelser og årsregnskap ved Universitetet i Oslo (UiO). Universitetet har spesielt utfordringer med kontroll over inntektene og lagerføringen ved Naturhistorisk museum og Kulturhistorisk museum. Svakheter i billett- og kassesystemene, og manglende registrering av innkommende varer, medfører at det ikke er mulig å bekrefte fullstendigheten av inntektene ved museene.

Videre har UiO utfordringer med å etterleve lov og forskrift om offentlige anskaffelser. På anskaffelser over kr 100 000 er det mangelfull dokumentasjon av gjennomført konkurranse, og andre tilfeller der det ikke er innhentet formaldokumentasjon i henhold til regelverket. De avvikene som er påvist gjør at det er vanskelig å verifisere at UiO etterlever krav om effektiv ressursbruk, konkurranse og likebehandling ved offentlige anskaffelser.

De interne rutinene for avslutning av oppdragsprosjekt har ikke blitt fulgt, noe som har ført til at UiOs virksomhetskapskapital er vurdert for høyt. Det har også vært svikt i rutinene for innlesing av inngående fakturaer. Dette har ført til at universitetet har betalt samme faktura to ganger, og det er dermed kostnader i regnskapet som ikke tilhører UiO.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan påpekte svakheter vil bli fulgt opp i etatsstyringen av universitetet, og om departementet har ytterligere kommentarer.

4.5 Norges musikkhøgskole

Høgskolen har utfordringer med å etterleve interne og eksterne regelverk/retningslinjer for anskaffelser samt bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet (BOA). Riksrevisjonen anser at den manglende etterlevelsen blant annet skyldes manglende rammeverk, strukturer og internkontroll innenfor de nevnte områdene. Høgskolen har spesielt problemer med manglende dokumentasjon både for anskaffelser og BOA. Riksrevisjonen har også påvist betydelige kjøp av tjenester fra to leverandører, én etter en avtale som gikk ut i 2009 og én uten avtale. NMH har også hatt en praksis om forskuddsbetaling til de nevnte leverandørene på opptil et halvt år. I tillegg er henholdsvis inntekter og kostnader presentert med ca. 2,2 mill. kroner for mye i høgskolens årsregnskap for 2011. Dette har ikke påvirket resultatet, men gir likevel ikke et korrekt bilde av NMHs inntekter og kostnader.

Riksrevisjonen har bemerket høgskolens manglende etterlevelse av reglement for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet hvert år siden revisjonsåret 2008. For 2009 ble det gjort en anskaffelsesrevisjon ved høgskolen der det ble konstatert utfordringer med etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Revisjonen for 2011 viste at høgskolen fortsatt ikke har oppnådd de nødvendige forbedringene når det gjelder etterlevelse av regelverk, verken innenfor anskaffelsesområdet eller bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan påpekte svakheter vil bli fulgt opp i etatsstyringen av NMH, og om departementet har ytterligere kommentarer.

4.6 Norges idrettshøgskole

Riksrevisjonen har påpekt manglende etterlevelse av regelverk for anskaffelser og bidrags- og

10) Dokument 1 (2009–2010) og Dokument 1 (2010–2011).

11) Innst. 211 S (2011–2012).

oppdragsfinansiert aktivitet. Riksrevisjonen retter særskilt oppmerksomhet mot høgskolens manglende etterlevelse av regelverkene som angir dokumentasjonskravene. Riksrevisjonen anser at høgskolen ikke har hatt tilfredsstillende kompetanse innen anskaffelser, noe som har bidratt til at formelle krav ikke har blitt oppfylt. Avvikene fra BOA-regelverket er i hovedsak en konsekvens av at høgskolen ikke har fulgt interne retningslinjer. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om høgskolens overordnede internkontroll er tilfredsstillende for å sikre etterlevelse av så vel overordnet som internt regelverk.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan påpekte svakheter vil bli fulgt opp i etatsstyringen av NIH, og om departementet har ytterligere kommentarer.

4.7 Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Riksrevisjonen merker seg at AHO i flere år på rad har avlagt årsregnskap med vesentlige mangler. Samtidig har høgskolen over to–tre år brukt ekstern bistand til å avlegge et korrekt regnskap. AHO har i tidligere år presisert at de feil og mangler ved regnskapet som er tatt opp i revisjonen, skulle rettes ved neste regnskapsavleggelse, uten at dette har gitt synlige resultater i 2011-regnskapet. Riksrevisjonen påpeker at det er viktig at høgskolen følger anbefalte statlige regnskapsstandarder og internt regelverk, og etablerer en god intern kontroll i forbindelse med løpende regnskapsføring og årsregnskapsavleggelse.

Riksrevisjonen kan ikke se at de tiltakene som er planlagt iverksatt for å forbedre økonomifunksjonene ved AHO, faktisk er implementert og tatt i bruk i organisasjonen. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om høgskolens ledelse og styret i tilstrekkelig grad har fulgt opp økonomiforvaltningsområdet, og om økonomistyringen ved skolen tilfredsstillende de kravene som er satt til forsvarlig styring og kontroll.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan de påpekte svakheter vil bli fulgt opp i etatsstyringen av høgskolen, og om departementet har ytterligere kommentarer.

4.8 Høgskulen i Volda

Høgskolen har utfordringer med å etterleve interne og eksterne regelverk/retningslinjer for oppdragsfinansiert aktivitet. Riksrevisjonen anser at den manglende etterlevelsen blant annet skyldes svak internkontroll og mangler ved

rammeverk og strukturer. Det er spesielt utfordringer med manglende dokumentasjon. Det er videre stor risiko for at ordinære bevilgningsmidler har vært brukt til å dekke deler av oppdragsvirksomheten. Som følge av høgskolens praksis er de indirekte kostnadene og virksomhetskapitalen ikke riktig verdsatt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om høgskolens ledelse og styre i tilstrekkelig grad har fulgt opp den oppdragsfinansierte aktiviteten.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan de påpekte svakheter vil bli fulgt opp i etatsstyringen av høgskolen, og om departementet har ytterligere kommentarer.

4.9 Senter for internasjonalisering av utdanningen

Revisjonen viser at Senter for internasjonalisering av utdanningen (SIU) klassifiserer tilskuddsmidler fra Utenriksdepartementet og Norad som bidrag i stedet for bevilgning. Feilklassifisering fører til feilpresentasjon i regnskapet, i tillegg blir bokførte inntekter for lave. Revisjonen har også vist manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. SIU har spesielt utfordringer med å gjennomføre tilfredsstillende forutgående konkurranse og etterlevelse av krav til dokumentasjon. Riksrevisjonen anser at den manglende etterlevelsen blant annet skyldes svak internkontroll på anskaffelsesområdet.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan påpekte svakheter vil bli fulgt opp i etatsstyringen av SIU, og om departementet har ytterligere kommentarer.

5 Svar fra Kunnskapsdepartementet

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. august 2012 svart:

"Kunnskapsdepartementet viser til Riksrevisjonens brev av 22. juni 2012 og tar i denne uttalelsen utgangspunkt i Riksrevisjonens bemerkninger i punkt 4. Departementet viser videre til punktene 1-3 i rapporten hvor Riksrevisjonen oppsummerer resultatet av den årlige revisjon og kontroll, og sammenfatter de tilsvarende Kunnskapsdepartementet har gitt i brev av 21. mai 2012 om departementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011, i brev av 16. mars 2012 om revisjon av tildelte midler til samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i universitets- og høyskolesektoren, samt i brev av 19. mars 2012 angående revisjon

av lønnsområdet for vitenskapelig tilsatte i universitets- og høyskolesektoren. Videre vises det til møte mellom Kunnskapsdepartementet og Riksrevisjonen den 11. juni 2012.

Ad 4.1 Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK midler)

Riksrevisjonen har kontrollert departementets styring av og rapportering om tildelte SAK midler, samt bruken av SAK-midler i universitets- og høyskolesektoren. Riksrevisjonen anfører at departementet ikke har fastsatt mål, styringsparametere og resultatkrav for den enkelte samarbeidskonstellasjon. Riksrevisjonen peker videre på at selv om departementet definerer seg mer i en pådriverrolle, og ikke i en ren styringsrolle, har departementet det overordnende ansvaret for effektiv bruk av ressurser, framdrift og resultater.

Riksrevisjonen anfører videre at revisjonen av området har vist at de kontrollerte konstellasjonene har varierende framdrift i sine SAK-prosesser, og at kontrollene også viser at midlene i stor grad ble brukt til å opprette nye studier, og at målet om faglig konsentrasjon og arbeidsdeling, samt administrativt samarbeid, blir ivare tatt i mindre grad.

Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved om de styringsprosesser departementet gjennomfører sikrer at midlene blir benyttet i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og at utfordringene med faglig og administrativ arbeidsdeling og konsentrasjon blir ivare tatt.

SAK-strategien omfatter tiltak og prosesser med flere ulike elementer som skal gi høyere kvalitet i utdanning og forskning gjennom mer profilerte institusjoner og mer robuste fagmiljø, men med utgangspunkt i frivillige prosesser.

Departementet vil minne om at universitetene og høyskolene gjennom lovverket er gitt en stor grad av faglig selvstendighet. Det er et siktemål for departementet at institusjonene har robuste og sterke fagmiljø, og at studentgruppene er så store at de gir grunnlag for et godt læringsmiljø. På denne bakgrunn finner departementet det riktig å støtte SAK-prosessene særskilt. Under disse forutsetningene blir departementets rolle formulert i stikkordsform «*å legge til rette for, stimulere og bidra til*» utvikling og kvalitetshevning i sektoren. Dette er gjort på en rekke forskjellige måter, men felles for tiltakene er at det legges vekt på frivillighet og lokalt eierskap til

prosessene. Departementet ser seg i denne sammenheng følgelig i en pådriverrolle og som nevnt ikke i en ren styringsrolle. Det er styrets ansvar, som øverste styringsorgan, å fastsette bruken og oppfølgingen av SAK-bevilgninger ved institusjonen. Departementet vil understreke at mål- og resultatstyring danner grunnlaget for departementets oppfølging av gjennomføringen av SAK-strategien i universitets- og høyskolesektoren. Målene for SAK-strategien på sektornivå er prosesser som til sammen skal gi høyere kvalitet i utdanning og forskning gjennom mer profilerte institusjoner og mer robuste fag og studiemiljø. For den enkelte samarbeidskonstellasjon blir målet dermed å gjennomføre prosesser som for den enkelte samarbeidskonstellasjon fører frem til høyere kvalitet i utdanning og forskning, og samlet for sektoren som helhet til mer profilerte institusjoner og fagmiljø.

Departementet mener det er naturlig å følge opp prosessene først og fremst gjennom de særskilte rapporteringene i de årlige rapportene i dokumentet *Rapport og planer* og den ordinære regnskapsrapporteringen. Den forutsetningen som er gitt i tildelingsbrevene, at resultater og bruk av midlene skal rapporteres gjennom institusjonenes årlige dokument *Rapport og planer*, har etter vår mening tjent til å fastholde ansvaret til institusjonenes styre samt ledelse og har tjent til å sikre SAK en overordnet strategisk prioritet ved den enkelte institusjon.

Utviklingen i den enkelte prosess som inngår i SAK-strategien følges opp i den ordinære etatsstyringen, egne dialogmøter, gjennomgang av styreprotokoller og kontakter med institusjonene. Det er gjennom dette departementet følger opp og gjør løpende vurderinger av fremdrift og resultater av de prosessene institusjonene har tatt initiativ til. I noen tilfeller, som i prosessen *Administrativ SAK i Oslo-regionen*, krever situasjonen en sterkere involvering fra departementets side for å bringe prosessen fremover.

Departementet ser det som hensiktsmessig å legge til grunn mål- og resultatstyring når resultatene av tiltak og prosesser av denne karakter skal vurderes, men mener at dette bør gjøres bredere enn ved andre tiltak hvor formålet er spesifisert i større grad. Departementet ser for seg at en mer evalueringspreget fremgangsmåte er best egnet for å måle fremdrift og resultater av de prosessene institusjonen har tatt initiativ til.

Departementet tar sikte på å presentere en bredere vurdering av SAK-arbeidet for Stortinget i forbindelse med fremlegget til statsbudsjettet for 2013.

Riksrevisjonen peker videre på at revisjonen viser at Kunnskapsdepartementet ikke har full oversikt over bruken av SAK-midlene, og henviser til at det i henhold til bevilgningsreglementet skal gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

På bakgrunn av sine funn stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om departementet har rapportert tilfredsstillende i Prop. 1 S (2011-2012), for så vidt som Riksrevisjonen finner at SAK konstella-sjonenes rapportering er mangelfull både med hensyn til status for SAK-prosessene, og at en betydelig andel av 2010-midlene ikke var benyttet.

Departementet har i omtalen under programkate-gori 07.60 Høgre utdanning og fagskoleutdanning i Prop. 1 S (2011-2012) under det aktuelle sektor-målet¹² vurdert og foreslått strategier og tiltak på området samarbeid, arbeidsdeling og konsentra-sjon på linje med og på samme måte som de øvrige områdene som omfattes av målstrukturen som gis særskilt omtale i proposisjonen.

Departementet har i *Tilstandsrapport for høyere utdanningsinstitusjoner 2011* gått nøyere inn på en vurdering av SAK-strategien. Oversikten i tilstandsrapporten omfatter både vellykkede og mindre vellykte tiltak, men må uansett ses som uttrykk for at man i sektoren arbeider samvittig-hetsfullt med å gjennomføre SAK-strategien i tråd med intensjonene og departementet vil som nevnt gi en bredere vurdering i kommende stats-budsjett.

Ad 4.2 Lønn for vitenskapelig ansatte i univer-sitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen har for regnskapsåret 2011 tatt opp at flere virksomheter i UH-sektoren mangler tilstrekkelig dokumentasjon for når den enkelte har arbeidet. Riksrevisjonen har også påpekt svakheter ved – og manglende dokumentasjon for – praktisering av regelverket for når vitenskapelig ansatte skal anses å ha en særlig uavhengig stilling. Riksrevisjonen har også funnet at

12) Mål: Universitet og høyskolar skal gi utdanning av høg internasjonal kvalitet i samsvar med behov i samfunnet.

institusjonene i sektoren med ett unntak ikke har kunnet dokumentere omfanget av arbeid som vitenskapelig ansatte utfører for randsone-institusjoner.

Riksrevisjonen anfører videre at man i flere år har tatt opp mange forhold som innebærer at virksomhetene ikke etterlever regelverket på lønnsområdet i UH-sektoren, slik det blant annet er nedfelt i arbeidsmiljøloven og Statens personalhåndbok. Revisjonen viser at det har vært noen forbedringer, men mange virksomheter viser fortsatt liten vilje eller evne til å tilpasse seg gjeldende regelverk.

Riksrevisjonen ber opplyst hvordan departemen-tet vil følge opp den manglende etterlevelsen, og om den etablerte styringsmodellen er et egnet verktøy for å sikre at virksomhetene følger de bestemmelser de er underlagt på dette området.

Arbeidsmiljøloven stiller krav om at det for arbeidstakere som omfattes av lovens § 10-7 skal foreligge oversikt som viser hva den enkelte arbeidstaker har arbeidet. Arbeidsgiver har ansvar for at oversikt over arbeidstiden til enhver tid fore-ligger, men det er opp til arbeidsgiver å vurdere hvordan dette skal gjøres. Bestemmelsen er ikke til hinder for at arbeidsgiver kan be de ansatte om egenrapportering om hva som er arbeidet ut over alminnelig arbeidstid. Kunnskapsdepartementet forutsetter under henvisning til dette at universi-tetene og høyskolene innretter seg i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser for så vidt gjelder tilsatte som omfattes av nevnte lovs § 10-7.

Arbeidstakere i ledende stillinger og arbeidsta-kere i særlig uavhengig stillinger omfattes imid-lertid ikke av arbeidsmiljølovens § 10-7. Dette betyr at arbeidsgiver ikke har plikt til å utarbeide oversikt som viser hva den enkelte arbeidstaker i ledende og arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger har arbeidet.

Hovedtariffavtalens fellesbestemmelser § 13 fastsetter at overtidsarbeid skal være pålagt og kontrollerbart, og normalt utføres i direkte til-knytning til den alminnelige arbeidstid. Dette gjelder også for arbeidstakere i ledende stillinger og for arbeidstakere i særlig uavhengige stillinger i den utstrekning tilsatte i slike stillinger skal oppebære overtidsgodtgjørelse. Dette innebærer at arbeidsgiver må ha tilfredsstillende og kontrol-lerbare systemer for registrering av arbeidstid ut over ordinær arbeidstid når det skal utbetales overtidsgodtgjørelse.

Riksrevisjonen har spesielt pekt på utbetaling av overtidsgodtgjørelse til undervisnings- og forskningspersonalet har forekommet i strid med regelverket. Departementet viser til det som er sagt ovenfor angående kontrollerbarhet. Departementet viser også til de aktuelle bestemmelsene i statens personalhåndbok der dette er utdypet med krav om attestasjon fra nærmeste overordnede og at overtidsarbeidet skal være dokumentert ved tidsregistrering for at det skal gi grunnlag for utbetaling av overtidsgodtgjørelse. Dette innebærer at den enkelte virksomhet må ha tilfredsstillende og kontrollerbare systemer for tidsregistrering av overtid for å dokumentere utbetaling av overtidsgodtgjørelse. Departementet vil allikevel understreke at de aller fleste metoder for å registrere arbeidstid og pålagt overtid til dels vil være basert på tillit. Den enkelte overordnede som skal attestere den pålagte overtiden, er derfor ansvarlig for at ha en oversikt som innebærer en reell kontroll. Departementet forutsetter at universitetene og høyskolene tar i bruk systemer og interne kontroller som sikrer at det ikke blir foretatt utbetalinger i strid med regelverket.

Riksrevisjonen peker innledningsvis på at en særlig uavhengig stilling må innebære en tydelig og åpenbar selvstendighet eller uavhengighet med hensyn til hvordan og når arbeidsoppgaver organiseres og gjennomføres.

Forskere, samt ansatte i vitenskapelige stillinger ved universiteter og høyskoler som har en stor andel av arbeidstiden avsatt til forsknings- og utviklingsarbeid, herunder kunstnerisk utviklingsarbeid mv., kommer som regel inn under betegnelsen «særlig uavhengig stilling». En stor del av arbeidet i slike stillinger er skapende egenaktivitet som skjer på personlig initiativ og av egen interesse. Tidsbruken og organisering av arbeidsprosessene når det gjelder forskning kan vanskelig kontrolleres av overordnede eller innpasses i arbeidsplaner. Det samme vil for øvrig gjelde forberedelsesarbeid knyttet til undervisning. Dersom det allikevel skulle være tvil om en tilsatt har en særlig uavhengig stilling, må spørsmålet avgjøres i det enkelte tilfellet.

Departementet viser til at universiteter og høyskoler selv fastsetter eventuelle retningslinjer om fordeling av arbeidsoppgaver innenfor arbeidstiden. Der institusjonene har fastsatt slike retningslinjer for grupper av arbeidstakere, legger vi til grunn at man kan ta utgangspunkt i disse når det vurderes om en gruppe arbeidstakere kommer inn under begrepet «særlig uavhengig stilling».

Styringsdialogen er den naturlige arena for kommunikasjon mellom departementet og styret ved institusjonene. Kunnskapsdepartementet har i årets styringsdialog med institusjonene i sektoren vist til Riksrevisjonens undersøkelser og understreket styrets ansvar for at institusjonene innretter sin virksomhet slik at brudd på regelverket unngås. Departementet følger opp at gjeldende lover, forskrifter og regelverk etterleves ved institusjonene i sektoren. Videre vil flere av de områder som Riksrevisjonen har kartlagt bli gjenstand for konkrete og individuelle vurderinger ved den enkelte institusjon.

Styringsmodellen og måten departementet har lagt denne til grunn i styringsdialogen med institusjonene i universitets- og høyskolesektoren, tar utgangspunkt i bestemmelsene i kapittel 9 i universitets- og høyskoleloven som bestemmer at styret er det øverste organet ved institusjonen. Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at institusjonene drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

Styringsmodellen og departementets praktisering av den er basert på at universitets- og høyskoleloven fastsetter at styret er det øverste styringsorgan ved institusjonen med ansvar for at lover og regler etterleves på alle nivåer ved institusjonen.

Departementet har iverksatt flere tiltak for å styrke og tydeliggjøre styrets rolle og forpliktelse, både når det gjelder den enkelte institusjons interne organisering og avklaring av ansvars- og myndighetsforhold på de ulike organisatoriske nivåer. Senest har departementet i tråd med det faglige og administrative ansvar som tilligger styret, lagt om målstrukturen for 2012 slik at departementet fastsetter mål og enkelte styringsparametre på sektornivå, mens institusjonene selv skal fastsette egne virksomhetsmål ut fra egenart og profil. En nærmere drøfting av institusjonenes virksomhetsmål var et hovedtema i vårens etatsstyringsmøter mellom departementet og de statlige universitetene og høyskolene.

Ad 4.3 Bierverv og eierinteresser til ansatte i virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen anfører at man gjennom en systematisk kartlegging har avdekket at Kunnskapsdepartementets underliggende virksomheter ikke har foretatt overordnede vurderinger av risiko for

misligheter, og at de fleste virksomhetene heller ikke har etablert rutiner for å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter i virksomheten. Riksrevisjonen har tatt opp disse forholdene de siste to årene, og Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved departementets oppfølging på området.

Departementet har i tildelingsbrevet for 2012 spesielt omtalt enkelte sentrale punkter for så vidt gjelder styrets ansvar, herunder at styret skal sørge for å etablere den nødvendige intern kontroll og systemer for risikovurderinger, og at styret skal sørge for at departementet er informert om vesentlige hendelser og avvik. På grunn av de funn Riksrevisjonen har omtalt i Dokument nr. 1 har departementet i avsnitt 4.3 i tildelingsbrevet for 2012 i tillegg pålagt institusjonene å sørge for at det etableres tilstrekkelige rutiner og kontroll slik at eventuelle misligheter forebygges.

Riksrevisjonen anfører at revisjonen i 2011 viser, i likhet med de to foregående årene, at det eksisterer en stor mengde bierverv blant ansatte i universitets- og høyskolesektoren. Om lag halvparten av de kartlagte virksomhetene mangler rutiner for å sikre oversikt over, og åpenhet rundt, ansattes bierverv og roller i næringslivet. Dette medfører risiko for at rolle- og habilitetskonflikter ikke blir oppdaget.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet, i tråd med signalene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, vil følge opp underliggende virksomheter for å sikre tilstrekkelig åpenhet ved roller og bierverv.

Departementet vil anføre at utgangspunktet er at arbeidstakere har full frihet til å disponere sin fritid på den måten de selv ønsker. Det er imidlertid tatt inn en bestemmelse i hovedtariffavtalen om at arbeidstakere ikke må "inneha bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse". Det er altså kun i den utstrekning arbeidstakeres bierverv eller lignende hemmer eller sinke deres ordinære arbeid at arbeidstakeren kan nektes å påta seg annet arbeid på sin fritid.

I de etiske retningslinjene for statstjenesten¹³ heter det at "en statsansatt kan ikke inneha ekstraverv og bierverv, styreverv eller annet lønnet

13) "Etiske retningslinjer for statstjenesten" utgitt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og revidert 26. april 2012.

oppdrag som er uforenlige med den statlige arbeidsgivers legitime interesser, eller er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen, og at det må være åpenhet om statsansattes ekstraervv og bierverv m.v. som kan ha betydning for tjenestetøvelsen".

Lojalitetsplikten innebærer at det er "tilfeller hvor den ansatte uoppfordret må gi opplysninger om bierverv. Dette gjelder også når det kan være tvil om biervervet er forenlig med arbeidsgivers legitime interesser. Arbeidsgiver kan ikke benytte styringsretten for generelt å pålegge alle arbeidstakere å gi opplysninger om bierverv. Arbeidsgiver kan imidlertid i konkrete tilfeller kreve slike opplysninger, dersom det er tvil om arbeidstaker har adgang til å inneha slike bierverv".

Departementet ser det som viktig at det er full åpenhet om bierverv og lignende som kan komme i konflikt med arbeidet i hovedstillingen, og har merket seg at enkelte institusjoner har etablert egne retningslinjer for denne typen virksomhet og egne registre over sidegjøremål. Departementet viser til styringsmodellen og er av den oppfatning at det må være det enkelte styre som vurderer om det er behov for egne retningslinjer på dette området ved institusjonen og om det er forhold ved den enkelte institusjon som tilsier at det bør opprettes egne registre over sidegjøremål. Kunnskapsdepartementet har pålagt institusjonene å utarbeide etiske retningslinjer, og har forutsatt at disse skal være lett tilgjengelige. Etter vår mening er etiske retningslinjer som et velegnet instrument for å motvirke uønsket adferd og situasjoner hvor det kan reises spørsmål om den enkelte ansattes lojalitet i statstjenesten.

Et eget register for vitenskapelig ansatte vil eventuelt måtte inneholde opplysninger om mer enn 15.000 statlige arbeidstakere i undervisnings-, forsknings- og formidlingsstillinger. Et eget register i en slik størrelsesorden vil neppe være hensiktsmessig. Kunnskapsdepartementet kan ikke se at denne arbeidstakergruppen står i noen særstilling i forhold til andre arbeidstakere i staten når det gjelder samfunnets tillit til at de kan håndtere eventuelle rolle og habilitetskonflikter.

Kunnskapsdepartementet er for øvrig tilfreds med at Riksrevisjonen i brev av 27. april 2012 anfører at det gjennom Riksrevisjonens kontroller ikke er påvist bierverv som representerer vesentlige rolle- og/eller habilitetskonflikter.

Ad 4.4 Universitetet i Oslo

Riksrevisjonen har merknader til områdene inntekter, anskaffelser og årsregnskap ved Universitetet i Oslo (UiO) og peker på at universitetet spesielt har utfordringer med kontroll over inntektene og lagerføringen ved Naturhistorisk museum og Kulturhistorisk museum. Riksrevisjonen har funnet svakheter i billett- og kassesystemene, og manglende registrering av innkommende varer, som medfører at det ikke er mulig å bekrefte fullstendigheten av inntektene ved museene.

Riksrevisjonen anfører videre at universitetet har utfordringer med å etterleve lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Når det gjelder anskaffelser over kr 100 000, er det mangelfull dokumentasjon av gjennomført konkurranse, og andre tilfeller der det ikke er innhentet formaldokumentasjon i henhold til regelverket. De avvikene som er påvist gjør at det er vanskelig for Riksrevisjonen å verifisere at universitetet etterlever krav om effektiv ressursbruk, konkurranse og likebehandling ved offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen peker ytterligere på at de interne rutineene for avslutning av oppdragsprosjekt ikke har blitt fulgt, noe som har ført til at universitetets virksomhetskapital er vurdert for høyt. Riksrevisjonen har også funnet at det har vært svikt i rutineene for innlesing av inngående fakturaer. Dette har ført til at universitetet har betalt samme faktura to ganger, og det er dermed kostnader i regnskapet som ikke tilhører Universitetet i Oslo.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan de påpekte svakhetene vil bli fulgt opp i etatsstyringen av universitetet, og om departementet har ytterligere kommentarer.

Kunnskapsdepartementet tok opp de forhold Riksrevisjonen har påpekt i revisjonskommunikasjonen angående butikkdriften ved museene i møte med universitetet 9. mai 2012. Universitetet opplyser at begge museene har fått betydelig høyere kompetanse for så vidt gjelder butikkdriften som følge av at nye butikkledere allerede er tiltrådt sine stillinger. Departementet har merket seg at universitetet allerede har iverksatt flere tiltak og legger til grunn at arbeidet med å utarbeide og innføre et helhetlig kontrollprogram for butikkdriften, samt å gjennomføre organisatoriske grep som sikrer enhetlig ledelse og drift av butikkene forventes ferdig i løpet av 2012. Departementet vil si seg tilfreds med at Universitetet i Oslo legger betydelig vekt på å

forbedre og regularisere butikkdriften ved museene.

Departementet har merket seg at Universitetet i Oslo, selv om det kan konstateres en bedring i etterlevelsen, fortsatt har utfordringer når det gjelder anskaffelsesområdet. Universitetet har selv konkludert med at kompetanseheving, økt bruk av rammeavtaler og kontroll i etterkant ikke har vært tilstrekkelig for å få den nødvendige kvalitet på anskaffelsene. Kunnskapsdepartementet har merket seg at universitetet nå utarbeider en ny innkjøpsstrategi som skal vedtas til høsten.

Departementet har merket seg at universitetet har gjennomgått og endret kontrollrutinene for avslutning og gjenoppretting av oppdragsprosjekter. Universitetet opplyser at man etter en helhetlig gjennomgang har nedjustert virksomhetskapitalen med 4,6 mill. kroner. Departementet har ytterligere merket seg at Universitetet i Oslo allerede har gjennomført tiltak for å rette opp konsekvensene av feilutbetalingene. Universitetet opplyser at man vil bedre den manuelle kontrollen for å unngå nye feilutbetalinger.

Som nevnt innledningsvis tok departementet opp revisjonsmerknadene med universitetet i møte 9. mai 2012. Forholdet ble også tatt opp i det ordinære etatsstyringsmøtet mellom departementet og universitetet 14. juni 2012. Departementet har i tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet under henvisning til Riksrevisjonens merknader gitt uttrykk for at man erkjenner at det er lagt ned mye arbeid på det økonomisk-administrative området ved universitetet, men at det fortsatt gjenstår mye arbeid. Departementet forventer at styret følger opp dette, og vil følge opp arbeidet ved universitetet særskilt.

Ad 4.5 Norges musikkhøgskole

Riksrevisjonen har revidert anskaffelser, bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, samt årsregnskapet for Norges musikkhøgskolen for 2011. Riksrevisjonen konstaterer at høyskolen har utfordringer med hensyn til å etterleve interne og eksterne regelverk/retningslinjer på områdene anskaffelser og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, og anser at dette skyldes manglende rammeverk, strukturer og intern kontroll på disse områdene. Riksrevisjonen har også påvist betydelige kjøp av tjenester fra to leverandører, en etter en avtale som gikk ut i 2009 og en uten avtale. Riksrevisjonen peker også på at høyskolen har presentert for høye inntekter og kostnader i regnskapet for 2011.

Riksrevisjonen bemerker at høyskolens manglende etterlevelse av regelverket for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet hvert år siden revisjonsåret 2008. Revisjonen for 2011 viser at høyskolen fortsatt ikke har oppnådd de nødvendige forbedringer hva angår etterlevelse, hverken innenfor anskaffelsesområdet eller når det gjelder bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan de påpekte svakhetene vil bli fulgt opp i etatsstyringen av høyskolen, og om departementet har ytterligere kommentarer.

Kunnskapsdepartementet tok opp de forhold Riksrevisjonen har påpekt i revisjonskommunikasjonen i møte med Norges musikkhøgskole 9. mai 2012. Norges musikkhøgskole er klar over at etterlevelsen på anskaffelsesområdet ikke har vært tilfredsstillende. Høyskolen arbeider aktivt for å utvikle og etablere en bedre intern kontroll, slik at høyskolen etterlever både regelverket for offentlige anskaffelser og høyskolens egne retningslinjer som i revidert form ble fastsatt 30. mars 2012.

Departementet har merket seg at Norges musikkhøgskole har behandlet reviderte retningslinjer for anskaffelsesområdet i styrets møte 22. juni 2012. Likeledes har høyskolen i tillegg behandlet reviderte retningslinjer, budsjett- og avtalemaler, samt rutiner for bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet i dette møtet.

Når det gjelder den regnskapsmessige behandlingen av midler som formidles til andre som har ført til at både inntekter og kostnader er satt for høyt i regnskapet for 2011, har Norges musikkhøgskole opplyst at man vil innrette seg i samsvar med departementets anbefaling om at slike midler ikke skal resultatføres.

I tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet 8. juni 2012 har departementet under henvisning til revisjonsmerknadene for 2011 understreket styrets ansvar for at Norges musikkhøgskolen innretter sin virksomhet slik at brudd på regelverket unngås. Norges musikkhøgskole er på grunn av størrelsen sårbar på det forvaltningsmessige området, og etter departementets mening understreker revisjonsmerknadene alvoret i utfordringene for høyskolen. Departementet ser samvirke med andre institusjoner som et viktig element i en langsiktig løsning, og forutsetter økt innsats i det administrative SAK-prosjektet som er etablert sammen med Norges idrettshøgskole,

Kunsthøgskolen i Oslo og Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.

Departementet vil følge arbeidet ved Norges musikkhøgskole særskilt.

Ad 4.6 Norges idrettshøgskole

Riksrevisjonen har påpekt manglende etterlevelse av regelverk for anskaffelser og bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, og retter særskilt oppmerksomhet mot høyskolens manglende etterlevelse av regelverkene som angir dokumentasjonskravene. Riksrevisjonen anser at høyskolen ikke har tilfredsstillende kompetanse innen anskaffelser, som bidrar til at de formelle kravene ikke har blitt oppfylt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om høyskolens overordnede internkontroll er tilfredsstillende for å sikre etterlevelse av så vel overordnet som internt regelverk.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan de påpekte svakhetene vil bli fulgt opp i etatsstyringen av høyskolen, og om departementet har ytterligere kommentarer.

Kunnskapsdepartementet har tatt opp de forholdene Riksrevisjonen har bemerkt i revisjonskommunikasjonen med Norges idrettshøgskole i møte 9. mai 2012. Norges idrettshøgskole har i brev av 10. mai 2012 til departementet opplyst at høyskolens egen gjennomgang av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet høsten 2011 avdekket de samme avvik som Riksrevisjonen har pekt på. Norges idrettshøgskole har iverksatt en rekke tiltak for å lukke avvikene som revisjonen har avdekket, med unntak av en web-basert løsning som vil bli sluttført i august i år. Høyskolen opplyser videre at man har gjennomført tiltaksplanen som ble utarbeidet i 2011 for å forbedre intern kontrollen av anskaffelsesprosessene.

Kunnskapsdepartementet vil si seg tilfreds med at Norges idrettshøgskole har iverksatt tiltak som har lukket eller i nær fremtid vil lukke de avvik som revisjonen har avdekket, men ser allikevel alvorlig på at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til regnskapet for 2011 og forventer at styret sørger for tiltak som motvirker brudd på regelverket.

I tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet 11. juni 2012 har departementet under henvisning til revisjonsmerknadene for 2011 understreket styrets ansvar for at Norges idrettshøgskole innretter sin virksomhet slik at brudd på regelverket unngås.

Norges idrettshøgskole er på grunn av størrelsen sårbar på det forvaltningsmessige området, og etter departementets mening må samvirke med andre institusjoner være et viktig element i en langsiktig løsning som er tjenlig ikke bare for Norges idrettshøgskole, men også for andre høyskoler i regionen. Departementet forutsetter økt innsats i det administrative SAK-prosjektet som er etablert sammen med Norges musikkhøgskole, Kunsthøgskolen i Oslo og Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.

Departementet vil følge arbeidet ved Norges idrettshøgskole særskilt.

Ad 4.7 Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Riksrevisjonen har merket seg at Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo i flere år på rad har avlagt årsregnskap med vesentlige mangler, samtidig som høyskolen over to-tre år har brukt eksternt bistand for å avlegge et korrekt regnskap. Riksrevisjonen påpeker at det er viktig at høyskolen følger anbefalte statlige regnskapsstandarder og internt regelverk, og etablerer god intern kontroll i forbindelse med løpende regnskapsføring og regnskapsavleggelse.

Riksrevisjonen kan ikke se at de tiltakene som er planlagt iverksatt for å forbedre økonomifunksjonene ved høyskolen, faktisk er innført og tatt i bruk i organisasjonen. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om høyskolens ledelse og styret i tilstrekkelig grad har fulgt opp økonomiforvaltningsområdet, og om økonomistyringen ved høyskolen tilfredsstillende kravene som er satt til forsvarlig styring og kontroll.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan de påpekte svakhetene vil bli fulgt opp i etatsstyringen av høyskolen, og om departementet har ytterligere kommentarer.

Kunnskapsdepartementet har tatt opp forholdene på økonomiforvaltningsområdet med Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo ved flere anledninger de senere årene, og senest i møte med høyskolens styreleder og administrative ledelse 3. mai 2012. Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo peker på at man har lagt ned betydelige ressurser for så vidt gjelder å forbedre forvaltningen av bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet, og anfører at omlegging av rutiner og verktøy i praksis har ført til at 2011 har vært et år med opprydding når det gjelder budsjett- og økonomistyring samt prosjektoppfølgning.

Departementet har merket seg at Arkitektur- og designhøgskolen i 2012 vil legge vekt på økonomistyringen og arbeide videre med forbedringer innenfor økonomiforvaltningen, og heve kvaliteten på intern kontrollen. Høyskolen har kommet til at dette kan oppnås gjennom tiltak og løsninger innenfor nettverkssamarbeid med andre institusjoner i universitets- og høyskolesektoren. Høyskolen opplyser at man i SAK-samarbeidet med de mindre høyskolene i Oslo arbeider med et felles rammeverk for internkontroll og der man vurderer fellesløsninger for de fire høyskolene, eventuelt en felles enhet for internkontroll for de fire høyskolene. Departementet ser samvirke med andre institusjoner som et viktig element i en langsiktig løsning, og forutsetter økt innsats i det administrative SAK-prosjektet som er etablert sammen med Norges musikkhøgskole, Norges idrettshøgskole, Kunsthøgskolen i Oslo.

I tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet 8. juni 2012 har departementet anført at man finner at situasjonen på økonomiområdet fortsatt er utfordrende, og ser alvorlig på at høyskolen igjen får vesentlige merknader til regnskapet fra Riksrevisjonen. Departementet har også understreket at styret har ansvaret for at institusjonen innretter sin virksomhet slik at brudd på gjeldende lover og regler unngås og forventer at styret sørger for tiltak som motvirker brudd på regelverket.

Departementet vil følge arbeidet ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo særskilt, med vekt på områdene økonomistyring, intern kontroll og anskaffelser.

Ad 4.8 Høgskolen i Volda

Riksrevisjonen peker på at Høgskolen i Volda har utfordringer med å etterleve internt og eksternt regelverk/retningslinjer for oppdragsfinansiert aktivitet. Spesielt har høyskolen utfordringer når det gjelder dokumentasjon. Riksrevisjonen peker videre på at det er stor risiko for at ordinære bevilgninger har vært brukt til å dekke deler av oppdragsaktivitetene. Riksrevisjonen peker videre på at som følge av høyskolens praksis er indirekte kostnader og virksomhetskapital ikke riktig verdsett, og stiller spørsmål ved om høyskolens styre og ledelse i tilstrekkelig grad har fulgt opp den oppdragsfinansierte aktiviteten.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan de påpekte svakhetene vil bli fulgt opp i etatsstyringen av høyskolen, og om departementet har ytterligere kommentarer.

Kunnskapsdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen har gjennomført en utvidet kontroll av Høgskolen i Voldas regnskap for 2011 som har omfattet kontroll av alle oppdragsprosjekter høyskolen har avsluttet i 2011. I tillegg har Riksrevisjonen sett nærmere på gjennomføringen av de grunnleggende regnskapstekniske handlingene. Departementet legger til grunn at alle grunnleggende regnskapstekniske handlinger skal gjennomføres og dokumenteres, slik at regnskapene er pålitelige, fullstendige og korrekte, men vil samtidig si seg tilfreds med at den detaljerte gjennomgangen ikke har avdekket vesentlige beløpsmessige forhold i regnskapet for 2011.

Høgskolen i Volda har betont at oppdragsaktivitetene som ble avsluttet i 2011 har vært verdifull med hensyn til formidling, regional og intern kompetanseutvikling og faglige mål, men erkjenner at rutiner retningslinjer og internkontroll på området bidrags- og oppdragsfinansiert aktivitet må forbedres.

Kunnskapsdepartementet forutsetter at oppdragsaktivitetene ved Høgskolen i Volda blir forsvarlig forvaltet, og har merket seg at høyskolen har startet arbeidet med å etablere et prosjekt hvor man legger opp til en samlet gjennomgang av flere prosesser på dette området.

I tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet med Høgskolen i Volda 4. mai 2012 har departementet forutsatt at styret følger opp de forhold som Riksrevisjonen har tatt opp i forbindelse med regnskapet for 2011, og at styret sørger for at det iverksettes tiltak for å forbedre den administrative forvaltningen. Departementet har videre poengtert at styret har ansvar for at høyskolen innretter sin virksomhet slik at brudd på regelverket unngås, og at styret sørger for tiltak som motvirker at lover og regler ikke overholdes.

Departementet vil følge arbeidet ved Høgskolen i Volda særskilt, med vekt på styringen av oppdragsfinansiert aktivitet og gjennomføring og dokumentasjon av de grunnleggende regnskapstekniske handlingene.

Ad 4.9 Senter for internasjonalisering av utdanning

Riksrevisjonen har revidert anskaffelser og årsregnskapet for 2011 for Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU), og har merknader til den regnskapsmessige behandlingen av tilskudds-

midler og til anskaffelsesområdet. Riksrevisjonen anfører at SIU har klassifisert tilskuddsmidler fra Utenriksdepartementet og Norad som bidrag i stedet for bevilgning. Riksrevisjonen påpeker at dette fører til feilpresentasjon i regnskapet, i tillegg til at de bokførte inntektene blir for lave. Riksrevisjonen har også påvist manglende etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, som trolig skyldes svak intern kontroll på anskaffelsesområdet. SIU har etter Riksrevisjonens oppfatning spesielt utfordringer med å gjennomføre tilfredsstillende forutgående konkurranse og etterleve kravene til dokumentasjon.

Riksrevisjonen ber departementet redegjøre for hvordan de påpekte svakhetene vil bli fulgt opp i etatsstyringen av høyskolen, og om departementet har ytterligere kommentarer.

Senter for internasjonalisering av utdanning har i løpet av 2011 utviklet en ny økonomimodell som ble innført fra 1. januar 2012. I regnskapet for 2011 har imidlertid SIU behandlet tildelinger fra departementer og statlige etater som skal benyttes til å dekke driftsutgifter ved SIU etter reglene for bidrag. SIU har ikke sett det som praktisk mulig å legge om inntektsføringen av denne typen midler innen fristen for regnskapsavleggelse, og forholdet har ført til at de bokførte inntektene i regnskapet for 2011 isolert sett er for lave.

Departementet legger for sin del til grunn at reglene for den regnskapsmessige behandlingen av slike tildelinger blir fulgt i regnskapet for 2012, og har innledet en dialog om de problemstillinger overgang til ny økonomimodell fører med seg.

Senter for internasjonalisering av utdanning har i 2012 satt i gang et omfattende arbeid for å forbedre sin etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Kunnskapsdepartementet har i tilbakemeldingen fra etatsstyringsmøtet 19. april 2012 understreket styrets ansvar for at SIU innretter sin virksomhet slik at brudd på regelverket unngås. Departementet forutsetter at styret sørger for tiltak som motvirker at lover og regler ikke overholdes.

Departementet vil følge arbeidet ved Senter for internasjonalisering av utdanning særskilt, med vekt på de områder hvor Riksrevisjonen har avdekket avvik."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt 43 avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og 6 avsluttende revisjonsbrev med merknad til henholdsvis Universitetet i Oslo, Norges musikkhøgskole, Norges idrettshøgskole, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Høgskulen i Volda og Senter for internasjonali-sering av utdanningen.

6.1 Kunnskapsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

6.1.1 Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon

Riksrevisjonen er kritisk til Kunnskapsdepartementets oppfølging av SAK-midler. Revisjonen har vist at det er varierende framdrift i de forskjellige SAK-prosessene, og midlene har i stor grad blitt brukt til å opprette nye studier. Målet om faglig konsentrasjon og arbeidsdeling, samt administrativt samarbeid, synes å være ivaretatt i mindre grad.

Tildelingsbrevene fra departementet om SAK-midler inneholder ikke mål og styringsparametre tilpasset samarbeidskonstellasjonene, og det er ikke bedt om en konkret samlet rapportering fra de samarbeidende virksomhetene av verken regnskapstall eller resultater av samarbeidet i regionen. Som følge av dette, gir ikke virksomhetenes årsrapportering et helhetlig bilde av resultater og framdrift i SAK-prosessene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved departementets grunnlag for videre rapportering til Stortinget i Prop. 1 S (2011–2012), der det konkluderes at SAK er et godt tiltak for kvalitetsheving, som har gitt gode resultater. Riksrevisjonen er kritisk til at det i rapporteringen ikke er gitt opplysninger om at tidligere års tildelinger til SAK er benyttet i liten grad. Riksrevisjonen konstaterer at rammene for bruken av midlene har vært så pass uklare at framdriften i arbeidet ikke har vært som forutsatt.

Riksrevisjonens kontroll av SAK-midler inkluderte blant annet tre vitenskapelige høyskoler i Oslo som har samarbeidet siden 2010. Dette gjelder Norges musikkhøgskole, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo og Kunsthøgskolen i Oslo. Senere har også Norges idrettshøgskole knyttet seg til dette samarbeidet. Tre av disse skolene har for regnskapsåret 2011 mottatt avsluttende revisjonsbrev med merknad, jf. punkt 6.2.2, 6.2.3 og 6.2.4. Kunnskapsdepartementet ser samvirke med andre virksomheter som et viktig element i en langsiktig løsning, og forutsetter økt innsats i

det administrative SAK-prosjektet som er etablert i Oslo-området. Riksrevisjonen konstaterer at samarbeidet så langt ikke har styrket den administrative kapasiteten i tråd med målsettingen.

Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet tar sikte på å legge fram en vurdering av SAK i forbindelse med statsbudsjettet for 2013.

6.1.2 Lønn for vitenskapelig ansatte i universitets- og høyskolesektoren

Riksrevisjonen er kritisk til virksomhetenes manglende etterlevelse av regelverket for lønn i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren), slik det blant annet er nedfelt i arbeidsmiljøloven og Statens personalhåndbok. Mange virksomheter mangler tilstrekkelig dokumentasjon for når den enkelte har arbeidet, spesielt i forbindelse med utbetaling av overtidsgodtgjørelse. Det er også påpekt svakheter ved – og manglende dokumentasjon for – praktiseringen av regelverket om når vitenskapelig ansatte skal anses å ha en særlig uavhengig stilling.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Kunnskapsdepartementet har iverksatt tiltak som er tilstrekkelige for å sikre at virksomhetene følger regelverket på lønnsområdet. Riksrevisjonen har merket seg at flere virksomheter fortsatt viser liten vilje og evne til å følge det regelverket de er underlagt.

I Dokument 1 (2010–2011) presiserte Kunnskapsdepartementet at virksomhetene på UH-sektoren gjennom lovverket har en friere stilling og et særskilt selvstendig ansvar. Det var utviklet en egen styringsmodell for å ivareta dette. Departementets hovedstrategi for å oppnå god forvaltning i virksomhetene er å sikre ansvarlige styrer som tar selvstendig ansvar både for den faglige utviklingen og for at det etableres en forsvarlig administrasjon og økonomiforvaltning. På denne bakgrunn uttalte Riksrevisjonen at departementet har et særskilt oppfølgingsansvar.

Riksrevisjonen er i tvil om styringsmodellen er et godt verktøy for å løse utfordringene som virksomhetene står overfor på områder som lønn, bierverv og eierinteresser, jf. også punkt 6.1.3. Det er Riksrevisjonens oppfatning at på disse områdene har mange virksomheter utviklet kultur og holdninger som medfører at det er liten vilje og evne til å endre praksis. Departementets påpekinger og iverksatte tiltak har etter Riksrevisjonens oppfatning ikke rettet opp disse manglene i tilstrekkelig grad.

Riksrevisjonen understreker at departementet har et overordnet ansvar for at virksomhetene følger de lover og regelverk de er underlagt, og for at etatsstyringen legges opp i henhold til dette uavhengig av den etablerte styringsmodellen.

6.1.3 Bierverv og eierinteresser til ansatte i virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet i 2011 ikke synes å ha viet problemstillinger som bierverv og eierinteresser tilstrekkelig oppmerksomhet i sin styring og oppfølging av virksomhetene. Overordnet vurdering av mislighetsrisiko, og rutiner for å varsle Riksrevisjonen ved mistanke om misligheter, er fortsatt utilfredsstillende i flere virksomheter. Riksrevisjonen har fortsatt kartleggingen fra 2009 og 2010 av bierverv og roller i næringslivet for vitenskapelig ansatte ved virksomheter underlagt Kunnskapsdepartementet.

Riksrevisjonen har også i 2011 påvist en rekke bierverv og roller i næringslivet for vitenskapelig ansatte, uten at det eksisterer rutiner for å sikre tilstrekkelig åpenhet rundt disse. Som påpekt av kontroll- og konstitusjonskomiteen, er det ønskelig at vitenskapelig ansatte i universitets- og høyskolesektoren er engasjert i nærings- og samfunnsliv utenfor virksomheten, men det forutsettes at slike engasjement håndteres på en ryddig måte.¹⁴ Departementet opplyser at det er viktig med full åpenhet om bierverv og lignende som kan komme i konflikt med arbeidet i hovedstillingen, men mener det er opp til styrene ved virksomhetene å avgjøre om det skal opprettes egne registre over sidegjøremål. Videre viser departementet til *Etiske retningslinjer for stats-tjenesten*.

Riksrevisjonen er også på disse områdene kritisk til at departementet ikke har iverksatt nødvendig oppfølging av virksomhetene, og forventer at denne bedres slik at det sikres tilfredsstillende etterlevelse av gjeldende regelverk og nødvendig åpenhet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om styringsmodellen som departementet viser til er et hensiktsmessig virkemiddel i denne sammenhengen, jf. punkt 6.1.2, og påpeker at departementet har et overordnet ansvar.

Riksrevisjonen forutsetter at departementet – i tråd med uttalelsen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen – følger opp at det blir etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølging av bierverv, noe som kan bidra til å sikre åpenhet og tillit til

vitenskapelig ansattes uavhengighet. Videre legger Riksrevisjonen til grunn at departementet presiserer overfor virksomhetene hvilket regelverk som gjelder når ansatte benytter ordinær arbeidstid til privat betalte oppdrag, uten at arbeidet for hovedarbeidsgiver tas igjen på et senere tidspunkt.

6.1.4 Videre- og etterutdanning av lærere

Riksrevisjonen er kritisk til at en betydelig del av midlene til videre- og etterutdanning av lærere ikke ble benyttet i 2011, og at ordningen er innrettet slik at et stort antall lærere fra flere små kommuner ikke ble innvilget kompetanseheving. Årsaken til dette er at kommunene ikke har hatt midler til å dekke sin andel av ordningen, eller har hatt vikarer til å dekke undervisningen ved studiefravær. Dette har medført at midler som er avsatt til kompetanseheving, ikke er brukt.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen presiserte i sin innstilling at ordningen med kompetanseløft for lærere har stor og bred politisk støtte.¹⁵ Komiteen mente at det var viktig å se nærmere på om ordningen kunne forbedres, og avvirket departementets arbeid. Riksrevisjonen har merket seg at departementet fra skoleåret 2012/2013 har endret finansieringsordningen for videreutdanning av lærere slik at staten vil øke sin andel av finansieringen.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Universitetet i Oslo

Riksrevisjonen ser alvorlig på de svakheter som er avdekket i forbindelse med Universitetet i Oslos behandling av inntekter, gjennomføring av anskaffelser, vurdering av virksomhetskapskapitalen samt registrering av inngående fakturaer. Mangler ved billett- og kassesystemene og lagerføringen ved Naturhistorisk museum og Kulturhistorisk museum fører til at det ikke er mulig å bekrefte fullstendigheten av inntektene ved museene. Svakheter ved etterlevelsen av lov og forskrift om offentlige anskaffelser har ført til at universitetet ikke kan dokumentere at alle anskaffelser har fulgt gjeldende bestemmelser om likebehandling, konkurranse og effektiv ressursbruk. Det er avdekket mangelfulle rutiner for avslutning og regnskapsføring av oppdragsprosjekter. Enkelte prosjekter er avsluttet flere ganger, noe som har resultert i at virksomhetskapskapitalen per 31. desember 2011 er vurdert for høyt. Universitetet har også mangelfulle rutiner for innlesing og

14) Innst. 211 S (2011–2012).

15) Innst. 211 S (2011–2012).

postering av fakturaer. Flere fakturaer har blitt betalt to ganger, og dette har bidratt til at det er ført kostnader i universitetets regnskap som ikke er reelle.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet forventer at styret følger opp arbeidet med å bedre det økonomisk-administrative området ved universitetet. Videre har Riksrevisjonen merket seg at departementet har tatt opp med universitetet de svakhetene som er påpekt ved museenes butikkdrift, og at departementet er tilfreds med at universitetet legger betydelig vekt på å forbedre denne driften.

6.2.2 Norges musikkhøgskole

Riksrevisjonen er kritisk til at det er manglende rammeverk, strukturer og intern kontroll for anskaffelser og bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter ved Norges musikkhøgskole. Høgskolen har ikke fulgt opp Riksrevisjonens påpekninger på disse områdene godt nok etter tidligere års revisjoner. Det er påpekt mangler og svakheter i etterlevelsen av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at høgskolen etterlever krav om effektiv ressursbruk, konkurranse og likebehandling ved offentlige anskaffelser. Det er også avdekket mangler eller svakheter i etterlevelsen av regelverk for bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter. Dette kan føre til uklare ansvarsforhold, dårlig økonomisk styring og gjøre det vanskelig å bekrefte beslutningsgrunnlaget for bruk av midler fra grunnbevilgningen. Høgskolen har i tillegg presentert inntekter og kostnader for høyt i regnskapet.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet understreker styrets ansvar for at virksomheten er innrettet slik at brudd på regelverket unngås, samt at departementet forventer at høgskolen vil se etter løsninger sammen med andre høgskoler gjennom administrativt SAK-samarbeid. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet vil følge situasjonen ved Norges musikkhøgskole særskilt.

6.2.3 Norges idrettshøgskole

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det er svak internkontroll ved Norges idrettshøgskole. Det er flere brudd på anskaffelsesregelverket, og høgskolen har utfordringer med å etterleve dokumentasjonskravene. Det kan dermed ikke bekrefte at krav til konkurranse, likebehandling og effektiv ressursbruk blir etterlevd. Det har også framkommet flere brudd på regelverket for bidrags- og oppdragsfinansierte aktiviteter.

Riksrevisjonen ser alvorlig på ulikhet i budsjettering, belastning av indirekte kostnader og manglende faglig begrunnelse for bruk av bevilgningsmidler på prosjekter. Dette fører til dårlig økonomistyring og at beslutningsgrunnlag ikke kan kontrolleres.

Riksrevisjonen har merket seg Kunnskapsdepartementets forventning om at styret ved Norges idrettshøgskole sørger for tiltak som motvirker brudd på regelverket. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet forutsetter at høgskolen skal øke sin innsats i det administrative SAK-prosjektet som er etablert sammen med andre høgskoler i Oslo, og at departementet særskilt vil følge opp arbeidet ved høgskolen.

6.2.4 Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at økonomiforvaltningen ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo fortsatt ikke tilfredsstiller krav til god virksomhetsstyring. Det gjelder særlig håndtering av prosjekter, anskaffelser og regnskapsføring, og at årsregnskapet ikke er framlagt i tråd med regnskapsmessige krav. Riksrevisjonen merker seg at høgskolen de siste årene har brukt ekstern konsulent for å forbedre regnskaps- og økonomifunksjonene. Det er bekymringsverdig at mangler som er påpekt i regnskapet for 2011 er av samme karakter som feil påpekt av revisjonen i 2009 og 2010. Riksrevisjonen understreker nødvendigheten av å følge gjeldende standarder og prinsipper for føring av regnskapet.

Riksrevisjonen merker seg at departementet vil fortsette å følge opp Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo særskilt, og at departementet har understreket overfor styret at virksomhetsstyringen må innrettes med den hensikt å forhindre framtidig brudd på lover og regelverk. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet mener at SAK-samarbeid mellom høgskolen og andre virksomheter er et prioritert element i en langsiktig forbedring innenfor økonomiområdet ved høgskolen.

6.2.5 Høgskulen i Volda

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Høgskulen i Volda har mangelfull internkontroll og ikke etterlever regelverk og retningslinjer for oppdragsfinansierte aktiviteter. Konsekvensene har vært manglende budsjettering, dokumentasjon, avvikende regnskapspraksis og feil verdifastsettelse av virksomhetskapitalen. Videre er det en risiko for at oppdragsfinansierte aktiviteter kan ha blitt finansiert ved ordinære budsjettmidler.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge arbeidet ved Høgskulen i Volda, med særskilt vekt på styringen av oppdragsfinansiert virksomhet.

6.2.6 Senter for internasjonalisering av utdanningen

Riksrevisjonen ser alvorlig på de svakheter som er avdekket med feil klassifisering av tilskuddsmidler ved Senter for internasjonalisering av utdanning. Dette har ført til en vesentlig reduksjon av inntektene, som samtidig har forårsaket et negativt resultat av ordinære aktiviteter. Feil klassifisering og presentasjon i regnskapet innebærer at økonomistyringen er basert på feil grunnlag. Riksrevisjonen ser også alvorlig på svak internkontroll, som bidrar til flere brudd på anskaffelsesregelverket, blant annet manglende dokumentasjon av formalkrav og kjøp foretatt uten forutgående konkurranse. Dette har gjort det vanskelig å bekrefte effektiv ressursbruk og likebehandling ved offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen har merket seg at Kunnskapsdepartementet vil følge arbeidet ved sentret særskilt, med vekt på områdene der Riksrevisjonen har avdekket avvik.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere forhold er følgende saker avsluttet:

- tilskuddsforvaltning
- mål- og resultatstyring i universitets- og høskolesektoren
- informasjonssikkerhet i universitets- og høskolesektoren
- økonomistyring
- Samisk høskole
- Universitetet for miljø- og biovitenskap
- Høskolen Stord/Haugesund
- Senter for IKT i utdanningen

Følgende sak vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- aktivering av eiendommer og andre eiendeler i universitets- og høskolesektoren

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres tre forvaltningsrevisjoner:

- statlig forvaltning av eiendomsmasse i universitets- og høskolesektoren
- fagopplæring i bedrift
- styring og koordinering av forskningspolitikken

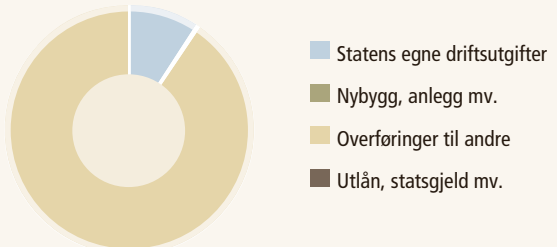
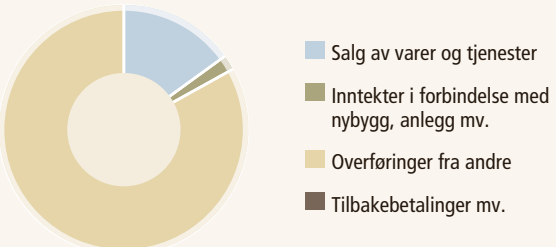
Landbruks- og matdepartementet

1 Landbruks- og matdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------------|
| Utgifter | 240 | 16 155 | 16 395 | 16 104 | 194 |
| Inntekter | | 1059 | | 1120 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Landbruks- og matdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|--------------|---|
| 7 | virksomheter | Bioforsk |
| 5 | selskaper** | |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter og mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Implementering av statlige regnskapsstandarder for instituttsektoren – åpningsbalanse

I brev av 3. mars 2010 og i tildelingsbrevene for 2011 til Bioforsk, Norsk institutt for skog og landskap, Veterinærinstituttet og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF), forutsatte Landbruks- og matdepartementet at de nye statlige regnskapsstandardene (SRS) skulle implementeres fra og med regnskapsåret 2011. NILF har senere bedt om og fått utsettelse med implementeringen til 1. januar 2013.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) stiller i sin veiledning for utarbeidelse av åpningsbalanse klare krav til dokumentasjon av de vurderinger som ligger til grunn for godkjent åpningsbalanse. I tillegg skal godkjenning foreligge både fra virksomhetens ledelse og fra overordnet departement. Det stilles også krav om at fagdepartementet skal validere åpningsbalansens verdier for hver regnskapslinje og for åpningsbalansen som helhet.

Riksrevisjonen ba i brev av 23. august 2011 og 29. mars 2012 om dokumentasjon på departementets godkjenning av åpningsbalanse og de vurderinger virksomhetene hadde gjort i forbindelse med utarbeidelsen av disse. I sitt svar viser departementet til sitt brev til instituttene høsten 2011. Departementet mener det var tilstrekkelig å oppdatere balansen fordi forskningsinstituttene i lang tid har avlagt regnskap i henhold til regnskapsloven. Departementet opplyser at åpningsbalanse og ledelsespåtegninger ble mottatt dels sammen med årsregnskapet for den enkelte virksomhet, og dels kort tid før årsregnskapet ble oversendt. Departementet svarer videre at de nå ser det som mer formålstjenlig å legge opp til å godkjenne inngående balanse for 2012, og beklager at de nok har undervurdert arbeidet med overgangen til SRS.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Bioforsk

Bioforsk har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad fordi Riksrevisjonen ikke kan bekrefte regnskapet for 2011 pga. manglende revisjonspor i regnskapet.

2.1.1 Innledning

Bioforsk besluttet i 2010 å skifte regnskaps-system, og valgte å anskaffe et Enterprise Resource Planning-system (ERP). Et ERP-system er betegnelsen på en programvare som støtter opp om et flertall av en bedrifts virksomhetsområder. Hovedelementene i det ERP-systemet som Bioforsk benytter, er regnskap, budsjett, finansiering og prosjektstyring. Separate systemer for lønn, reiseregninger og inngående fakturabehandling er tilknyttet ERP-systemet. For Bioforsk er dette et vesentlig og gjennomgripende system. Det ble implementert 1. januar 2011.

Økonomisystemer i statlige virksomheter skal inneha funksjonalitet som angitt i *bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomibestemmelsene). Kapittel 4.3 omhandler funksjonalitet, med krav til dokumentasjon og sikkerhet i økonomisystemet.

2.1.2 Testing

Av bestemmelsenes punkt 4.3.6, 5. avsnitt, går det fram: "*Ved anskaffelse av nytt økonomisystem eller vesentlige oppgraderinger i systemer, skal systemet testes og formelt godkjennes av virksomheten før det settes i drift.*"

Formålet med testing er å sikre at systemet, med alle programmer, undersystemer og applikasjoner, fungerer som forutsatt i virksomhetens eksisterende miljø før systemet settes i produksjon. Testing gjennomføres også for å kunne sikre at de tilknyttede systemene har et grensesnitt som er tilpasset slik at data konverteres korrekt over i hovedsystemet. For å sikre at regnskapet fra det nye systemet blir korrekt, er det viktig å ha en referanse å kontrollere mot.

Riksrevisjonen har i brev til Bioforsk etterspurt dokumentasjon på testing av systemet og formell godkjenning. I sitt svar sier Bioforsk at de har tatt i bruk systemet fra 1. januar 2011 og at testing av systemet skjer fortløpende. Formell godkjenning av systemet er ikke foretatt.

2.1.3 Systemdokumentasjon

I henhold til bestemmelsenes punkt 4.3.5 skal det foreligge systemdokumentasjon som gjør det mulig å sette seg inn i alle deler av økonomi-systemets oppbygging og virkemåte. Tilsvarende krav framgår også av *lov om bokføring av 19. november 2004 nr. 73* (bokføringsloven). Det skal foreligge en oversiktlig og fullstendig beskrivelse av toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjon og pliktig regnskapsrapportering. Transaksjoner og regnskapsmessige disposisjoner med komplisert kontrollspor, for eksempel systemgenererte poster, bør dokumenteres særskilt med mer utfyllende beskrivelse. Systemdokumentasjon er nødvendig for å kunne bekrefte kontrollsporet. Dokumentasjonen er også viktig med hensyn til internkontroll i virksomheten og drift av systemet.

Riksrevisjonen har i flere brev til Bioforsk etter-spurt dokumentasjon for ERP-systemet. I svarbrev fra Bioforsk, og i møter med både Bioforsk og systemleverandøren, kommer det fram at nødvendig systemdokumentasjon ikke finnes. Ifølge Bioforsk har de satt krav om at det skal foreligge systemdokumentasjon innen utgangen av mai 2012.

3 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Bioforsk

I Dokument 1 (2011–2012) hadde Riksrevisjonen merknader til etterlevelse av regelverket for regnskapsavlegget, blant annet manglende periodisering, manglende nedskrivning av aksjer og kostnadsføring av interne, ikke reelle kostnader. Videre hadde Riksrevisjonen merknad til at Bioforsk over tid hadde bygget opp en betydelig saldo av ubrukte bevilgede midler.

Merknadene til etterlevelse av regelverket ved regnskapsavlegget er ikke fulgt opp videre i revisjon for 2011 som følge av at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte regnskapet for 2011, jf. punkt 2.

Bioforsk hadde ved utgangen av 2010 bygd opp en saldo av ubrukte bevilgede midler på 25 mill. kroner fra kunnskapsutviklingsmidler og 8,6 mill. kroner fra grunnbevilgningen. Både Landbruks- og matdepartementet og Bioforsk legger til grunn at de ubrukte midlene er bundet til de målsetninger som forutsettes oppnådd i de årlige tildelingsbrevene. Videre deler både departementet og Bioforsk Riksrevisjonens syn på at offentlige

bevilgninger ikke skal etablere virksomhetskapital innenfor den bevilgningsfinansierte virksomheten. Opparbeidet beholdning av tidligere års bevilgninger skal benyttes til de formål som lå til grunn for den opprinnelige bevilgningen.

For revisjonen 2011 ble Riksrevisjonen forelagt dokumentasjon på fordeling av de ubenyttede midlene fra 2010. Fordelingen viste at ca. 5,7 mill. kroner av kunnskapsutviklingsmidler er tilført virksomhetskapitalen i 2011. Dette strider mot forutsetninger for bruk av offentlige bevilgninger.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Implementering av statlige regnskapsstandarder for instituttsektoren – åpningsbalanse.

Det er avdekket mangler i departementets styring av implementeringen av SRS i instituttsektoren. Veiledning for utarbeidelse av åpningsbalanse fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) stiller klare krav til dokumentasjon av de vurderinger som ligger til grunn for godkjent åpningsbalanse, samt at godkjenning skal foreligge både fra virksomhetens ledelse og fra overordnet departement. Det stilles krav om at også fagdepartementet skal validere åpningsbalansens verdier for hver regnskapslinje og av åpningsbalansen som helhet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva som er hjemmelsgrunnlag for departementets vurdering om at utarbeidelse av ny åpningsbalanse ikke var nødvendig, og at virksomhetene kunne videreføre utgående balanse med eventuelle justeringer.

Departementet har heller ikke sørget for at oversendelse av vurderinger, disposisjoner og ledelsesgodkjent åpningsbalanse ble gjennomført tidnok fra virksomhetene til at departementet kunne gjennomføre sin del av godkjenningen slik det forutsettes ved innføring av SRS.

4.2 Bioforsk

Bioforsk kan ikke dokumentere kontrollsporet i det nye ERP-systemet og har heller ikke testet systemet før det ble tatt i bruk. Konsekvensen er at Bioforsk ikke kan dokumentere grunnlaget for regnskapet og Riksrevisjonen kan heller ikke bekrefte at regnskapet gir et korrekt bilde av Bioforsk sin virksomhet.

Departementet har med bakgrunn i de merknader som Riksrevisjonen har anført til regnskapene i Dokument 1 for 2007, 2008, 2009 og 2010 fulgt opp instituttet tett, både på politisk og administrativt nivå, i styringsmøter og egne møter med styret/styreleder eller administrasjonen. Dialogen med instituttet har blant annet omhandlet risiko-styring, internkontroll og styring og det kontrollansvar som tilligger styret for instituttet. Riksrevisjonen har merket seg departementets konstatering av at styringsdialogen og kontrollen med instituttet ikke har gitt tilstrekkelig effekt.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak departementet som overordnet ansvarlig nå vil iverksette for å sikre seg at Bioforsk driftes på en forsvarlig måte i henhold til regelverk for statlige virksomheter.

5 Svar fra Landbruks- og matdepartementet

Saken har vært forelagt Landbruks- og matdepartementet, og statsråden har i brev av 16. august 2012 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 25. juni med resultatene av revisjonen på Landbruks- og matdepartementets område for regnskapsåret 2011. Nedenfor følger mine kommentarer til de forhold Riksrevisjonen har tatt opp i bemerkningene, jf. pkt. 4.

Ad 4.1 Implementering av statlige regnskapsstandarder for instituttsektoren – åpningsbalanse

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hva som er hjemmelsgrunnlaget for departementets vurdering om at utarbeidelse av ny åpningsbalanse ikke var nødvendig, og at virksomhetene kunne videreføre utgående balanse med eventuelle justeringer.

Departementet har lagt til grunn at veilederen til Direktoratet for økonomistyring om utarbeidelse av åpningsbalanse ikke er bindende regelverkskrav, men at det gis rom for bruk av skjønn. Det vises også til at nevnte veileder innledes med at notatet er ment å være en støtte i arbeidet med utarbeidelse av åpningsbalansen for statlige virksomheter som skal føre sine interne virksomhetsregnskaper etter de anbefalte statlige regnskapsstandardene. I departementets svar av 27. april 2012 på Riksrevisjonens brev av 29. mars 2012 ble det opplyst at departementet har lagt til grunn at de nye åpningsbalansene i praksis var de

utgående balansene for 2010 med eventuelle justeringer, og at det derfor ikke var tale om å etablere helt nye åpningsbalanser. Bakgrunn for denne vurderingen ble gjort ut fra en kost-/nyttevurdering med grunnlag i at våre nettobudsjetterte virksomheter i mange år har ført regnskapene basert på regnskapslovgivningen, og at de statlige standardene i stor grad er basert på de samme prinsippene.

Imidlertid har departementet i ettertid erfart at det har vært en betydelig utfordring for instituttene å tilpasse seg de nye standardene. Selv om prinsippene har vært praktisert i lang tid, er standardene relativt nye og det er et behov for nærmere avklaringer av hvordan standardene skal tolkes. Departementet har hatt og vil fortsatt ha en tett dialog med instituttene og regelverksforvalter i dette arbeidet. Departementet undervurderte beklageligvis arbeidet med innføringen av de statlige regnskapsstandardene og godkjenningen av åpningsbalansene for 2011. Som opplyst i brev av 27. april 2012 til Riksrevisjonen, vil departementet derfor gå gjennom inngående balanse for 2012 og gjøre de nødvendige vurderingene for godkjenning, blant annet basert på Riksrevisjonens merknader for 2011.

Ad 4.2 Bioforsk

I bemerkningene vedrørende Bioforsk viser Riksrevisjonen til at virksomheten ikke kan dokumentere kontrollsporet i det nye ERP-systemet, og at de heller ikke har testet systemet før det ble tatt i bruk. Konsekvensen er at Bioforsk ikke kan dokumentere grunnlaget for regnskapet, og Riksrevisjonen kan heller ikke bekrefte at regnskapet gir et korrekt bilde av Bioforsk sin virksomhet. Videre vises det til at departementet, med bakgrunn i de merknader som Riksrevisjonen har anført til regnskapene i Dokument 1 for 2007, 2008, 2009 og 2010, har fulgt opp instituttet tett, men at dette likevel ikke har gitt tilstrekkelig effekt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak departementet nå vil iverksette for å sikre seg at Bioforsk driftes på en forsvarlig måte i henhold til regelverk for statlige virksomheter.

Jeg anser god forvaltning og intern kontroll å være grunnleggende viktig for en forsvarlig og god drift av virksomhetene i landbruks- og matsektoren. Derfor er virksomheten fulgt tett opp både på politisk og administrativt nivå, i styringsmøter og i egne møter med styret/styreleder eller administrasjonen. Det er derfor sterkt beklagelig at Riksrevisjonen nok en gang har grunnlag for merknader til Bioforsk sitt regnskap.

Med bakgrunn i merknader om manglende systemdokumentasjon i forbindelse med nytt økonomisystem har Bioforsk våren 2012 arbeidet sammen med systemleverandøren for å frem-skaffe nødvendig dokumentasjon. Dokumentasjonen har blitt gjennomgått av en ekstern IT-revisor og oversendt til Riksrevisjonen. Basert på informasjon fra tester, drift og systemdokumentasjon, foretok Bioforsk den 1. juli den formelle godkjenningen av systemet. Jeg legger således til grunn at mangelen som Riksrevisjonen har pekt på nå er rettet opp.

Til Riksrevisjonens spørsmål om hvilke tiltak departementet nå vil iverksette for å sikre at Bioforsk driftes på en forsvarlig måte, vil jeg vise til at Bioforsk de seneste årene har innført en rekke konkrete tiltak på ulike områder og nivåer for å videreutvikle virksomhetens interne kontroll og styring. Instituttet iverksatte i årene 2008, 2009 og 2010 tiltak for å styrke instituttets interne systemer og rutiner for anskaffelser. En evaluering av ekstern revisor våren 2011 konkluderte med at regelverket for offentlige anskaffelser i det vesentlig ble fulgt, noe som viste at tiltakene på området hadde gitt god effekt. I tillegg har Bioforsk engasjert en annen ekstern revisor for å kvalitetssikre regnskapsarbeidet for 2011.

Det vises også til at instituttet i 2011 igangsatte et større arbeid med et helhetlig system for internkontroll. Dette vil utgjøre en viktig plattform for ytterligere forbedringer, men det er tidkrevende å implementere et slikt helhetlig system i en stor virksomhet.

Med dette mener jeg at virksomheten er i ferd med å etablere et system som gjør det mulig å sikre kvaliteten i den interne styringen. Det blir nå en viktig oppgave for styret å sikre best mulig etterlevelse i det daglige arbeidet. Departementet vil følge opp styrets arbeid i styringsdialogen.

Styret i Bioforsk har som en av sine hovedoppgaver å påse at Bioforsk drives i henhold til overordnede bestemmelser, herunder Reglementet for økonomistyring i Staten. Jeg konstaterer at Bioforsk får sin femte merknad på fem år fra Riksrevisjonen. Merknadene fra Riksrevisjonen er såpass alvorlige at jeg nå har besluttet å oppnevne et nytt styre i Bioforsk."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt seks avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Bioforsk.

6.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

6.1.1 Implementering av statlige regnskapsstandarder for instituttsektoren – åpningsbalanse

Riksrevisjonen er kritisk til hvordan Landbruks- og matdepartementet har styrt implementeringen av de nye statlige regnskapsstandardene (SRS) i instituttsektoren. Riksrevisjonen konstaterer at departementets oppfølging av utarbeidelse av åpningsbalanser ble igangsatt så sent at det ikke var mulig å få gjennomført de kontrollene som virksomhetsledelsen og departementet skulle foreta før regnskapsavlegget for 2011. Departementet har heller ikke sørget for at instituttene har fulgt veiledningen for utarbeidelse av åpningsbalanser, utarbeidet av Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ). Dette innebærer at det i regnskapsavlegget opplyses at forskningsinstituttene bruker SRS, uten at grunnlaget for innføringen av SRS i form av godkjent åpningsbalanse foreligger.

Landbruks- og matdepartementet har i tildelingsbrevene til forskningsinstituttene for 2011 forutsatt at de statlige regnskapsstandardene (SRS) skulle tas i bruk. Riksrevisjonen mener at departementet dermed også har et ansvar for å styre prosessen med denne overgangen på en slik måte at den kan gjennomføres som planlagt. Riksrevisjonen viser til at departementet etter økonomiregelverket i staten har et overordnet styringsansvar overfor underliggende virksomheter, jf. *reglement for økonomistyring i staten* §§ 2, 4, 15–1 og 18. Departementet har også et overordnet ansvar for at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 1.2 d. Riksrevisjonen ser det slik at påliteligheten av slik informasjon avhenger hvordan implementeringen av et rammeverk som SRS, med åpningsbalansen, kvalitetssikres.

Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og matdepartementet i sitt svar anfører at veilederen til DFØ om utarbeidelse av åpningsbalanser ikke er et bindende regelverkskrav. Riksrevisjonen registrerer imidlertid at departementet likevel velger å følge de anbefalingene veilederen gir. Riksrevisjonen har merket seg at Landbruks- og

matdepartementet undervurderte arbeidet med innføring av SRS og godkjenning av åpningsbalanser for 2011, og at departementet vil gå gjennom inngående balanser for 2012 med de nødvendige vurderinger for godkjenning.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Bioforsk

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte regnskapet for Bioforsk for 2011.

Riksrevisjonen finner det svært kritikkverdig at Bioforsk 1. januar 2011 implementerte et nytt ERP-system, som omfattet regnskap, budsjett, finansiering og prosjektstyring, uten at det forelå systemdokumentasjon og uten at systemet var testet slik økonomiregelverket i staten krever. Det vil si at Bioforsk ikke kunne dokumentere systemet eller sporbarhet av transaksjonene i systemet.

Riksrevisjonen har tidligere hatt merknader til Bioforsk sitt regnskap – med påfølgende omtale i Dokument 1 for årene 2007, 2008, 2009 og 2010. Dette har omfattet manglende styring og brudd på regnskapsloven og regelverk for statlige virksomheter. Departementet viser til at Bioforsk har gjort grep for å rette opp de påpekte merknadene fra Riksrevisjonen, blant annet ved å engasjere flere eksterne konsulenter på ulike områder. Riksrevisjonen har merket seg at tiltakene det vises til i stor grad er de samme som er oppgitt for oppfølging av merknader de foregående årene. I departementets svar på merknadene i Dokument 1 for 2010 uttalte statsråden "at styrets respons og gjennomføring så langt er et klart signal om Bioforsk sin vilje og evne til å identifisere og gjennomføre nødvendige tiltak".

Riksrevisjonen konstaterer at Landbruks- og matdepartementet innser at deres styringsdialog og kontroll med instituttet ikke har hatt tilstrekkelig effekt. Videre merker Riksrevisjonen seg at departementet vil oppnevne nytt styre for Bioforsk som følge av at Bioforsk får merknad fra Riksrevisjonen for femte år på rad.

Riksrevisjonen forutsetter at Landbruks- og matdepartementet har tett oppfølging gjennom styringsdialogen, og iverksetter nødvendige og gjennomgripende tiltak som sikrer at Bioforsk styres og drives forsvarlig innenfor gjeldende regelverk for statlige virksomheter.

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Riksrevisjonen vil for øvrig vise til undersøkelsen av bærekraftig forvaltning av norske skogressurser, Dokument 3:17 (2011–2012), som er oversendt Stortinget høsten 2012.

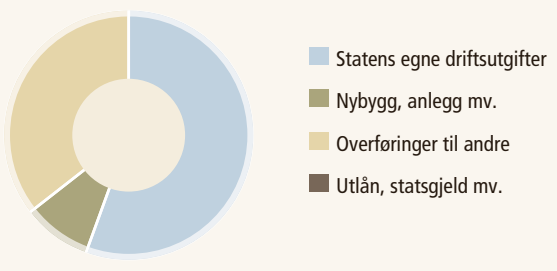
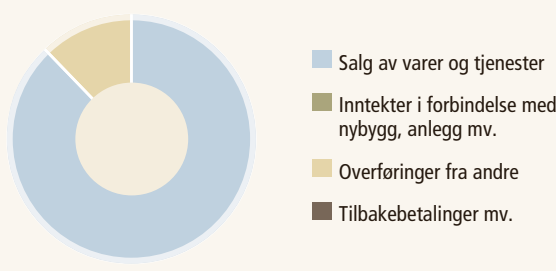
Miljøverndepartementet

1 Miljøverndepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------------|
| Utgifter | 409 | 4738 | 5147 | 4768 | 442 |
| Inntekter | | 1383 | | 1439 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Miljøverndepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt syv avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|--------------|---|
| 6 | virksomheter | Direktoratet for naturforvaltning |
| 3 | fond | Norsk kulturminnefond |
| 1 | selskap** | |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

1.2.1 Realistisk budsjettering

Riksrevisjonens gjennomgang av statsregnskapet og departementets forklaringer viser at det er vesentlige mindre- og merinntekter på kapittel 4427 post 01 og post 09.

- **Kapittel 4427 Post 01 Ymse inntekter**
Kontrollen viser at bevilgningen på kapittel 4427 post 01 for 2011 var 3 044 000 kroner, mens statsregnskapet viser at inntektene kun var 347 733 kroner. Departementet opplyste i forklaringene til statsregnskapet for 2010 at bevilgningen på posten ble redusert med 2,2 mill. kroner, og at regnskapet for 2010 ga grunnlag for å vurdere en ytterligere reduksjon i kommende budsjetterminer. Revisjonen viser imidlertid at bevilgningen økte i 2011, mens inntektene er ytterligere redusert i forhold til 2010 regnskapet.
- **Kapittel 4427 Post 09 Internasjonale oppdrag**
Revisjonen av statsregnskapet for 2011 viser at det er vesentlige merinntekter på kapittel 4427 post 09 i forhold til bevilgningen. Merinntektene utgjør ca. 74 prosent mer enn bevilgningen. Kontroll av statsregnskapet for 2009 og 2010 viser at det også da var vesentlige merinntekter, henholdsvis 173 prosent og 104 prosent mer enn bevilgningen.

Miljøverndepartementet uttaler at det i arbeidet med statsbudsjettet for 2013 vil vurdere bevilgningsnivået nærmere i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning.

Andre merutgifter eller mindreutgifter under noen kapitler og poster er enten av mindre betydning, eller det er avgitt tilfredsstillende forklaringer til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har ingen vesentlige merknader til departementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har for 2011 fått revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

2.1.1 Tilskudd til forebyggende og konflikt-dempende tiltak i rovviltforvaltningen

Riksrevisjonen har kontrollert forvaltningen av kapittel 1427 post 73 *Tilskudd til forebyggende og konflikt-dempende tiltak i rovviltforvaltningen*. Bevilgningen er på 68,1 mill. kroner for 2011. Målet med tilskuddsordningen er å forebygge rovviltskader i husdyrhold og tamreindrift. Kriteriet for måloppnåelse er mindre tap og konflikter i forhold til forekomsten av rovvilt. Tilskuddsmidlene forvaltes av DN, via åtte regionale rovviltnemnder og fylkesmennene. Fylkesmennene har ansvar for tildeling av midler og oppfølging av den enkelte tilskuddsmottager. Departementet har utgitt et eget regelverk for tilskuddsordningen, *regelverk for tilskudd til forebyggende og konflikt-dempende tiltak i forhold til rovviltskader av 2004*, (i det videre kalt regelverket).

Revisjonen av tilskuddsordningen har avdekket enkelte forhold som gjør det vanskelig å vurdere tilskuddsordningens effekt og måloppnåelse:

- Det er mangelfulle rapporteringer fra fylkesmennene til DN.
- DN har mangelfull oppfølging av fylkesmennene.

Revisjonen viser videre at det i 2011 ble tildelt i overkant av 8 mill. kroner i tilskudd til tekniske tiltak, i hovedsak radiobjeller til bruk på sau, og i underkant av 6,5 mill. kroner i tilskudd til utvidet/ekstraordinært tilsyn av sau. Revisjonens kontroll viser at utbetalingene ikke synes å være i samsvar med regelverkets § 3.1. Der går det fram at det er en forutsetning for å gi tilskudd til husdyr- og tamreineiere, at tiltakene med stor sannsynlighet kan forventes å ha en direkte tapsreducerende effekt.

- Mangelfull evaluering av tilskuddsordningen, jf. *reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet) § 16.

Departementet opplyser at det er utfordrende å vurdere måloppnåelse for tilskuddsordningen, men at rapporteringen fra fylkesmennene utgjør en viktig del av grunnlaget for å kunne vurdere måloppnåelsen. Videre opplyser departementet at bruk av radiobjeller eller utvidet tilsyn ikke alene har noen særlig direkte tapsreducerende effekt. Departementet ser at regelverket for ordningen kan være noe uklart formulert, og vil gjøre en nærmere vurdering av dette. Departementet mener at det av flere årsaker er nødvendig med en total evaluering av tilskuddsordningen.

2.2 Norsk kulturminnefond

Norsk kulturminnefond har for 2011 fått revisjonsbrev med merknad knyttet til følgende forhold:

Kulturminnefondet er opprettet for å gi tilskudd til private, frivillige organisasjoner og kommuner som eier verneverdige kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminnefondets kapital på 1,4 mrd. kroner er bevilget av Stortinget, og den årlige avkastningen på ca. 59 mill. kroner stilles til disposisjon for fondet gjennom tildelingsbrev fra Miljøverndepartementet.

Riksrevisjon har kontrollert tilskuddsforvaltningen i fondet. Revisjonen viser at av totalt 435 tilsagn bevilget i perioden fra 2003 til og med 2009, er 324 tilsagn fortsatt åpne, og midlene er ikke brukt. Dette er i strid med *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 § 5* og departementets føringer gitt i *forutsetninger for tilsagn om tilskudd fra Norsk Kulturminnefond* av 2007, om at tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet er gyldig i tilsagnsåret og de to påfølgende årene.

Miljøverndepartementet opplyser at Kulturminnefondet vil gjennomgå tilsagnsporteføljen i 2012 og rydde opp i alle eldre åpne tilsagn.

3 Miljøverndepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Forvaltningen av tilskuddsmidler

I forbindelse med revisjonen av 2010-regnskapet var Riksrevisjonen kritisk til at Miljøverndepartementet budsjetterte tilskudd til kommuner på post 30–39 og 75–81, samt at departementet og enkelte virksomheter i statsregnskapet hadde bokført tilskuddsmidler på post 21 og utgifter til anskaffelser/drift på tilskuddsposter. Riksrevisjonen var videre kritisk til at departementet i budsjettproposisjonen til Stortinget ikke hadde rapportert om resultater som var oppnådd for de enkelte tilskuddsordningene.

Departementet viser til at Dokument 1 (2011–2012) ble lagt fram 22. november 2011 og at det derfor ikke var mulig å ta hensyn til Riksrevisjonens merknader i budsjettforslaget for 2012. Departementet har i brev til Stortinget opplyst at det tar sikte på at budsjetteringen skal være endret i forslaget til statsbudsjett for 2013. Departementet opplyste også at det tok sikte på å fremme noen forslag i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i mai 2012 for å imøtekomme Riksrevisjonens merknader.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Realistisk budsjettering

Revisjonen av statsregnskapet viser at det er vesentlige mindreinntekter på kapittel 4427 post 01 og vesentlige merinntekter på post 09. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets budsjettering av inntektene på kapittel 4427 post 01 og kapittel 4427 post 09 er basert på realistiske anslag over forventede inntekter, jf. bevilgningsreglementet § 2.

4.2 Forvaltning av tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen

Revisjonen konstaterer at departementet ikke har gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen vedrørende forebyggende og konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen. Revisjonen viser at rapporteringen som innhentes av DN er mangelfulle og at det tildeles midler til tiltak som vurderes ikke å ha en direkte tapsreducerende effekt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om når departementet planlegger å gjennomføre en evaluering av tilskuddsordningen.

4.3 Norsk kulturminnefond

Riksrevisjonen har merket seg at Norsk kulturminnefonds tilskuddsforvaltning er i strid med bevilgningsreglementet § 5. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementets oppfølging av Norsk kulturminnefond har vært tilstrekkelig.

5 Svar fra Miljøverndepartementet

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 25.06.2012. Miljøverndepartementet har følgende merknader til de saker Riksrevisjonen tar opp i utkastet til Dok 1 (2012-2013).

1. Realistisk budsjettering

Miljøverndepartementet har følgende merknader til saken:

- Kap. 4427 post 01 Ymse inntekter
Bevilgningen for 2009 var 7,2 mill. kroner. For 2010 ble bevilgningen satt til 3,0 mill. kroner. Årsaken til reduksjonen var at refusjonen av utgifter knyttet til forvaltning av Statens fiskefond

og Viltfondet ble overført til annen post. Etter denne reduksjonen var departementet usikker på det framtidige realistiske bevilgningsnivået på posten. Bevilgningen for 2011 ble derfor videreført på samme nivå som for 2010 siden vi ikke hadde relevante regnskapstall for 2010 å basere oss på da budsjettet for 2011 ble satt opp sammen 2010.

Miljøverndepartementet vurderer nå bevilgningsnivået i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2013 i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning.

- Kap. 4427 post 09 Internasjonale oppdrag
På posten inntektsføres refusjoner for internasjonale oppdrag som Direktoratet fra naturforvaltning utfører både i forbindelse med samarbeid med Russland og med utviklingsland. Oppdragene finansieres av UD/NORAD som ikke gir belastningsfullmakt til våre ytre etater. Bidragene fra UD/NORAD blir derfor inntektsført på direktoratets budsjett. Størrelsen på oppdragene er fra år til år forbundet med stor usikkerhet, men har over lengre tid vist en stabilt stigende tendens. Bevilgningen er også økt flere ganger de siste årene fra 4,8 mill. kroner i 2008 til 6,3 mill. kroner i 2011. Regnskapet for 2011 ble imidlertid 11,0 mill. kroner. Bevilgningsøkningen har således ikke holdt følge med de regnskapsførte inntektene.

Miljøverndepartementet vurderer nå bevilgningsnivået i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2013 i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning.

2. Forvaltning av tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen

Miljøverndepartementet er enig i at det er enkelte sider ved praktiseringen av ordningen med tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen som bør vurderes. Departementet vil derfor gjennomgå regelverket for denne ordningen for å sikre mest mulig lik praktisering av ordningen. Departementet vil utarbeide en forskrift for saksbehandlingen ved ordningen. I forskriften vil vi bl. a. sette klarere krav til rapportering og oppfølging av fylkemenenes bruk av tilskuddsposten, bl. a. for å legge grunnlaget for at det skal bli enklere å evaluere effekten av de ulike tiltakene. Departementet vil be Direktoratet for naturforvaltning om å utarbeide utkast til slik forskrift slik at den kan sendes på høring i løpet av kort tid.

3. Norsk kulturminnefond

Norsk kulturminnefond ble opprettet som et statlig fond i 2002, jf. St. prp. nr. 63 (2001-2002) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden. Siden 2002 er det til sammen bevilget en fondskapital på 1,4 milliarder kroner. Disse midlene er bevilget under kap. 1432 post 90 Fondskapital. Bevilgningene er overført til fondskontoer i statens kapitalregnskap, én konto for hvert år som det er bevilget fondsmidler bl.a. pga. ulike rente fra år til år. De årlige avkastningene av denne kapitalen skal nyttes til tilskudd til kulturminnetiltak og administrasjon av fondet. Denne avkastningen bevilges til inntekt på statsbudsjettet under kap. 4432 post 50 Avkastning av Norsk kulturminnefond. Avkastningen overføres til fondet ved en utgiftsbevilgning under kap. 1432 post 50 Tildisposisjon til kulturminnetiltak. Disse overføringene føres på egen konto adskilt fra fondskontoene som generer avkastningen.

Riksrevisjonen viser til at av i alt 435 tilsagn bevilget i perioden fra og med 2003 til og med 2009, er 324 tilsagn fortsatt åpne, og midlene ikke brukt. Etter Riksrevisjonens syn er dette i strid med bestemmelsene i bevilgningsreglementet § 5 om overføring av ubrukte bevilgninger.

Miljøverndepartementet har fått forståelsen av at Finansdepartementet tolker bevilgningsreglementet slik at dette forholdet ikke faller inn under den nevnte bestemmelsen i bevilgningsreglementet. Etter hva Miljøverndepartementet har forstått, setter denne bestemmelsen grense for hvor mye av ubrukte bevilgninger på statsbudsjettet som kan overføres, og for hvor mange budsjetterminer dette kan skje. Statsbudsjettets tilskudd til fondskapitalen blir tilstillet fondet samme år som det blir bevilget. Bevilgningsreglementet regulerer ikke hvor lenge disse midlene kan ligge i fondet. Miljøverndepartementet mener derfor at den praksis som Miljøverndepartementet og Norsk kulturminnefond har fulgt, ikke er i strid med bevilgningsreglementet.

I "Forutsetninger for tilsagn om tilskudd fra Norsk kulturminnefond" fastsatt av Miljøverndepartementet 05.05.2003 og oversendt Kulturminnefondet som vedlegg til tildelingsbrevet for 2004, ble det uttrykt:

"Tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet har normalt en varighet på 3 år dersom ikke annet er opplyst spesielt i tilsagnsbrevet. Dette innebærer

at dersom prosjektet ikke er påbegynt innen 3 år fra dato på tilskuddsbrevet, vil tilsagnet bortfalle."

Disse forutsetningene ble revidert i tildelingsbrevet for 2007, jf. departementets tildelingsbrev av 12.03.2007. Det uttrykkes i brevet: "Vi viser også til "Forutsetninger for tilsagn om tilskudd fra Norsk Kulturminnefond", som legger rammene for den praktiske tilskuddsforvaltningen. Det er behov for en presisering av punkt 3. Tilsagnets varighet. Nåværende tekst erstattes med følgende: Tilsagn om tilskudd fra Kulturminnefondet er gyldig tilsagnsåret og de to påfølgende årene."

Disse bestemmelsene ble fastsatt særlig for å sikre at fondets styre og administrasjon har oversikt over de tilsagn om tilskudd som er gitt. Departementet har blitt klar over at fondet har mange gamle utestående tilsagn og har tatt dette opp med fondets styre ved flere anledninger i styringssammenheng. I Miljøverndepartementets brev av 30.04.2012 til Riksrevisjonen uttrykte departementet at "Tilsagnsproblematikken ble tatt opp med fondet på halvårsmøte 12. april 2012. Fondet informerte om at de vil gjennomgå tilsagnsporteføljen i 2012, og rydde opp i alle eldre åpne tilsagn. Departementet vil følge opp dette arbeidet tett. Departementet har i den sammenheng utarbeidet et forslag til brev som fondet kan sende til tilsagnsmottakere med eldre åpne tilsagn. I tillegg vil oppfølging av fondets tilskuddsportefølge tas opp som et fast tema på fremtidige etatsstyringsmøter."

Utestående tilsagn ble sist diskutert med fondet på kontaktmøte 14.06.2012. Departementet fikk da informasjon om at alle 291 sakene er kartlagt, og at alle vil bli tilskrevet i samsvar med det brevet departementet har tatt initiativet til."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt syv avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og to revisjonsbrev med merknad til Direktoratet for naturforvaltning og Norsk kulturminnefond.

6.1 Budsjett – regnskap

6.1.1 Realistisk budsjettering

Revisjonen har avdekket vesentlige avvik mellom bevilgningene på kapittel 4427 post 01 *Ymse inntekter* og kapittel 4427 post 09 *Internasjonale*

oppdrag, og regnskapsførte inntekter for 2011. Riksrevisjonen er kritisk til at departementets budsjetteringspraksis ikke samsvarer med inntektsutviklingen på nevnte poster, og viser til bevilgningsreglementets § 4 om realistisk budsjettering. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere bevilgningsnivået i forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet for 2013 i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Direktoratet for naturforvaltning

Tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet ikke har gjennomført en evaluering av ordningen for tilskudd til forebyggende og konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen. Revisjonen har vist at rapporteringen om tilskuddsordningen, som innhentes av Direktoratet for naturforvaltning, er mangelfull, og at det tildeles midler til tiltak som vurderes å ikke ha en direkte tapsreducerende effekt.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at det er enkelte sider ved tilskuddsordningen som bør vurderes, og at departementet vil gjennomgå regelverket for å sikre mest mulig lik praktisering av tilskuddstildelingen. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil utarbeide en forskrift som vil sette klarere krav til rapportering og oppfølging av fylkesmennenes bruk av tilskuddsposten.

6.2.2 Norsk kulturminnefond

Riksrevisjonen er kritisk til at Miljøverndepartementet ikke har fulgt opp fastsatte forutsetninger for Kulturminnefondets¹ tilskuddsforvaltning på en tilstrekkelig måte. Det innebærer blant annet at tilsagn om tilskudd kun skal være gyldig i tilsagnsåret og de to påfølgende år. Riksrevisjonen har avdekket at 324 av 435 tilsagn som er bevilget av Kulturminnefondet i perioden 2003 til og med 2009, fortsatt ikke var benyttet i 2011.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at vesentlige tilskuddsmidler er bundet opp i tilsagn som ikke er fulgt godt nok opp av Kulturminnefondet, og vil peke på at dette kan ha bidratt til at prosjekter for

1) Begrunnelsen for opprettelsen av Kulturminnefondet var at det var behov for å styrke arbeidet med å sikre verneverdige kulturminner og kulturmiljøer, jf. St.prp. nr. 63 (2001–2002).

sikring av verneverdige kulturminner eller kulturmiljøer ikke har blitt gjennomført som forutsatt.

Riksrevisjonen har merket seg at Kulturminnefondet har informert Miljøverndepartementet om at det vil gjennomgå tilsagnsporteføljen i 2012 og rydde opp i alle eldre, åpne tilsagn. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp dette arbeidet gjennom styringsdialogen.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Følgende sak vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- forvaltning av tilskuddsmidler

6.4 Forvaltningsrevisjon

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres en forvaltningsrevisjon om Direktoratet for naturforvaltnings tilskuddsordninger for naturmangfold og friluftsliv.

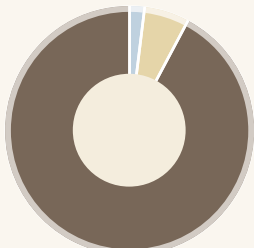
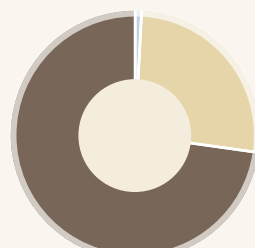
Nærings- og handelsdepartementet

1 Nærings- og handelsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|-------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------------|
| Utgifter | 669 | 92 287 | 92 956 | 59 274 | 34 011 |
| Inntekter | | 66 091 | | 65 752 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Nærings- og handelsdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|------------------|--|
| 10 | virksomheter | Garanti-instituttet for eksportkreditt |
| 23 | selskaper** | Norsk Romsenter |
| 1 | særlovsselskap** | |

46 mrd. kroner av de budsjetterte utgiftene er knyttet til virksomheten i Innovasjon Norge. Av samlede budsjetterte inntekter er 44,8 mrd. kroner avdrag på lån.

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Altinn II-satsingen

Altinn II ble for første gang omtalt i St.prp. nr. 1 (2006–2007), og rammene for Altinn II-prosjektet ble gitt i St.prp. nr. 1 (2008–2009): "Prosjektet varer fra 2008–13 og har samlede drifts- og investeringsutgifter på om lag 1 mrd. kroner." De første versjonene av Altinn II ble satt i produksjon i løpet av 2010. Nærings- og handelsdepartementet er oppdragsgiver for prosjektet og har et overordnet ansvar for Altinn II-satsingen.

Utestående funksjonalitet

Departementet har gjennom mandatet for Altinn II angitt hvilke samfunns-, effekt- og produktmål som skal oppnås. Revisjonen viser at blant annet lenketjenester og funksjonalitet for avanserte innsendingstjenester (selvangivelsen på web) ikke er levert. I beslutningsgrunnlaget for oppstart av Altinn-prosjektet var samhandlingstjenester¹ vurdert som en av tjenestene som har størst samfunnsmessig nytte. Revisjonen viser også at samhandlingstjenester ikke er tatt i bruk på grunn av feil og ustabilitet i løsningen. Denne type tjenester har heller ikke blitt pilottestet. Den planlagte implementeringen av skatteetatens eDialoger², som også lå til grunn for beslutningsgrunnlaget, er derfor forsinket. Ekstern evaluering³ foretatt av Altinn-plattformen konkluderer med at det ennå ikke er bevist gjennom implementering og produksjonssetting at plattformen er egnet for samhandlingstjenester.

Revisjonen har bedt om departementets vurdering av måloppnåelsen for Altinn-satsingen i tillegg til å få opplyst hvilke krav departementet har satt til rapportering på produktmål. Departementet viser til at arbeidet med eDialoger ikke har kommet så langt at kravene til samhandlingsfunksjonalitet er spesifisert. Videre at skatteetatens eDialoger er satt på vent fordi ressurser og fokus inntil videre er rettet mot realiseringen av selvangivelsen på Altinn II-plattformen. For øvrig slutter departe-

mentet seg til den eksterne evalueringsrapporten når det gjelder måloppnåelsen. Spørsmålet om rapportering mot mandatet er ikke besvart av departementet.

Test og drift av Altinn II

Revisjonens analyse av feilsituasjoner i 2011 viser at det er registrert flere driftsavbrudd og feilsituasjoner siste år, og at antall kritiske hendelser og totalt antall hendelser økte i Altinn-løsningen mot slutten av året. Revisjonens gjennomgang av testprosedyrene viser at det har vært korte akseptansetestperioder, og at benyttede testdata ikke er reelle data. Brønnøysundregistrene uttaler at det er for store forskjeller mellom de ulike testmiljøene på samme nivå. Videre at dette har medført utfordringer ved leveranser til de ulike testmiljøene.

Revisjonens gjennomgang av Brønnøysundregistrenes egen evaluering av Altinn II-programmet og ekstern kvalitetssikrer⁴ peker på mange av de samme momentene, blant andre:

- korte akseptanseperioder og manglende deltakelse i leverandørenes systemtester;
- test- og produksjonsmiljø er ikke samkjørte. Dette medfører problemer ved leveranse til miljøene;
- ulikheter i testdata, akseptansetest, systemtester og oppsett av grensesnitt;
- merknader til rapportering fra systemtest;
- merknader om organisering, kjøreplan, test av grensesnitt og avviksrapportering i akseptansetest.

Nærings- og handelsdepartementet har underveis mottatt og vurdert alle evalueringer og kvalitets-sikringsrapporter som er gjennomført. Med denne bakgrunn ba Riksrevisjonen om en redegjørelse for hva som er gjort fra departementets side for å bidra til å unngå kritiske hendelser og sikre stabil drift av Altinn-løsningen.

Departementet uttaler at de etter driftsstansen i mars 2011 har intensivert dialogen med Brønnøysundregistrene om Altinn. Videre opplyser de at det i 2012 har blitt gjennomført flere møter med Brønnøysundregistrene, Finansdepartementet og Skattedirektoratet for å sikre enighet om vurderingene av leverandørenes forberedelser og at etatenes samarbeid var best mulig i forberedelsene til utleggelsen av selvangivelsen for 2011. Nærings- og handelsdepartementet opplyser at et konkret resultat av denne prosessen er at det ble utarbeidet en omforent risikovurdering

1) Flere tjenester knyttes sammen til en helhetlig prosess mellom sluttbruker og en eller flere offentlige virksomheter.

2) Elektronisk dialog med arbeidsgivere.

3) Vurdering av Altinn II-plattformen for Nærings- og handelsdepartementet (Rapport nr. 2011–1239, revisjon nr. 1.1 fra Det Norske Veritas).

4) DaVinci Devoteam.

mellom Brønnøysundregistrene og Skattedirektoratet.

Beredskap

Riksrevisjonen stilte i 2009 spørsmål om Brønnøysundregistrenes beredskapsplanlegging, og saken er fulgt opp i 2011. Etaten opplyste den gang at det planlegges med årlige beredskapsøvelser framover. Brønnøysundregistrene opplyste videre at beredskap hos Altinn Sentralforvaltning (ASF) i betydelig grad har vært basert på Skattedirektoratet sin beredskapsplan, og i mindre utstrekning på egne planer. Brønnøysundregistrene mener videre at ASF kunne vært bedre forberedt til å håndtere hendelsen rundt utlegget av selvangivelsen for 2011 hvis beredskapsplanleggingen hadde vært grundigere gjennomført. Revisjonen viser at det ikke har blitt gjennomført endringer i de overordnede beredskapsplanene etter at kritiske hendelser har oppstått. På den bakgrunn ble det bedt om en redegjørelse for hvordan departementet har fulgt opp sikkerhets- og beredskapsarbeidet, medregnet status for gjennomføring av beredskapsøvelser for Altinn og for Brønnøysundregistrene i perioden 2009–2011.

Nærings- og handelsdepartementet uttaler at i de siste års tildelingsbrev til Brønnøysundregistrene er det stilt krav om arbeid knyttet til sikkerhet og beredskap, og at sikkerhet og beredskap er et fast tema på etatsmøtene. Departementet vil særskilt følge opp overfor Brønnøysundregistrene at det ikke er rapportert om beredskapsøvelser i 2010 og 2011. Departementet opplyser videre at Brønnøysundregistrene etter planen vil ha gjennomført en revidering av planverket og en beredskapsøvelse i form av en skrivebordsøvelse innen juni 2012.

Kompetanseoverføring

Revisjonen viser at Altinn-prosjektet i stor grad har benyttet eksterne konsulenter både til prosjektledelse, utvikling og drift. Brønnøysundregistrene har i sin egenevaluering påpekt at det er et forbedringspotensial når det kommer til organisering og bemanning. Videre at linjen (drift og forvaltning) og driftsleverandør burde vært trukket inn tidligere i videreutviklingsprosjektene. Nærings- og handelsdepartementet deler revisjonens oppfatning om at det er risiko for manglende kompetanseoverføring og utfordringer med å få nøkkelpersoner med relevant fagkompetanse i linjen. Som ledd i arbeidet med å styrke Altinn er det besluttet en omorganisering slik at Altinn blir en selvstendig enhet i Brønnøysundregistrene. Departementet uttaler videre at hensynet til

tilstrekkelig kompetanse i organisasjonen vil være et sentralt tema i dette arbeidet, og at gjennomgangen vil synliggjøre eventuelle kompetansegap. Departementet utarbeider også en strategi for hva Altinn skal være, og for hvem, og kompetansespørsmålene vil være en naturlig del også av dette arbeidet.

Gevinstrealisering

Forventet gevinstprognose av Altinn II-satsingen var vurdert til 9 mrd. kroner. Dette har senere blitt nedjustert til 7 mrd. kroner mellom 2010–2012. Revisjonen viser også at tjenesteeierne i beskjeden grad kan vise til realiserte gevinster som følge av Altinn-satsingen.

Det ble forventet at Altinn-satsingen skal gi effektiviseringsgevinster og samordningsgevinster for både privat og offentlig sektor. Etter planen skulle tjenesteeierne realisere gevinster som følge av satsingen fra 2010, blant annet ved å redusere skjemabelastningen for forvaltningen, brukere og næringslivet.

Revisjonen viser at produksjonssettingen av nye tjenester på Altinn II er betydelig forsinket i forhold til produksjonsplanen i 2011. Videre at de tjenestene som lå til grunn for beslutningsunderlaget for Altinn II-satsingen i liten grad har blitt satt i drift. Revisjonen viser også at forsinkelser begrunnes med at ressurser og kompetanse beregnet for bistand til tjenesteeiere vedrørende planlegging, utvikling og driftssetting av nye tjenester, har blitt allokert til å bistå underleverandører i å rette opp feil og mangler i løsningen. Nærings- og handelsdepartementet erkjenner at det kan komme ytterligere forsinkelser i prosjektet, da det som et strakstiltak etter hendelsen i mars 2012, ble besluttet at Altinn-løsningen verken skal ta inn nye tjenesteeiere eller nye tjenester fram til 1. august 2012. Forsinkelsene vil innebære at potensielle gevinster utsettes og medfører at den totale samfunns-effekten over levetiden til satsingen blir lavere enn beslutningsunderlaget tilsa.

Gevinstrealiseringen i Altinn har vært tema i styringsdialogen mellom Nærings- og handelsdepartementet og Brønnøysundregistrene både i 2010 og 2011, og Brønnøysundregistrene har begge år rapportert om at tjenesteeierne har marginale uttak av gevinster som følge av Altinn II-satsingen. Nærings- og handelsdepartementet erkjenner at oppnådde gevinster har vært relativt begrenset i 2011. Departementet viser videre til at det i utgangspunktet er den enkelte

tjenesteeiers ansvar å realisere gevinstene fra de forskjellige tjenestene.

Departementet opplyser imidlertid at det er tidlig i levetiden for Altinn-plattformen, og at hovedvekten av de største tjenestene ikke er forventet satt i produksjon før i 2015 og utover.

I Innst. S. nr. 205 (2005–2006) gikk det fram at innfasingen av Arbeids- og velferdsetatens (NAV) tjenester var et argument for utvidelsen og videreutvikling av Altinn. Revisjonen viser at NAV i liten grad har lagt tjenester til Altinn II, og at tjenester som var forventet å realisere betydelige gevinster fra og med 2011, ikke er i drift. Et argument for utsettelsen av produksjonssetting av NAVs tjenester, er etatens spesifikke ikt-modernisering. Revisjonen mener det er risiko for manglende koordinering mellom Brønnøysundregistrene og NAV i design-, etablerings- og testfasene. Ifølge Nærings- og handelsdepartementet, vurderer Arbeidsdepartementet om Altinn i dag har den kapasitet og stabilitet som NAV trenger. Nærings- og handelsdepartementet har ikke iverksatt spesielle tiltak for å sikre at NAVs tjenester blir gjort tilgjengelig, men opplyser å ha god dialog med Arbeidsdepartementet om produksjonssetting av disse tjenestene på Altinn.

Med NAVs begrensede bruk at Altinn i dag, utfordringer knyttet til produksjonssetting av tjenester samt forsinkelser og feil i løsningen påpeker revisjonen risiko for at Altinn-plattformen mangler kapasitet og tilgjengelighet for å kunne implementere Edag-løsningen⁵ innen 2014. Departementet viser til at det vil bli utarbeidet et nytt løsningsforslag fra Altinns underleverandører for endring av løsningen, men at det ikke har kommet inn noen endringsønsker på nåværende tidspunkt.

Kostnadsoppfølging

Estimerte totalkostnader for Altinn-prosjektet per 2011 beløper seg til kr 1,2 mrd. kroner⁶, ett år før prosjektperioden utløper. Revisjonen i 2010 viste at departementet ikke hadde oversikt over totalkostnadene for prosjektet, og departementet måtte leie inn konsulenter for å innhente disse. Revisjonen ser i 2011 at departementet fortsatt ikke har krevd rapportering på totale forbrukte ressurser løpende gjennom året utover den formelle rapporteringen i statsregnskapet og krav fra

5) Løsning for å samordne rapportering av lønn- og personaldata fra arbeidsgivernes systemer via Altinn til Skattedirektoratet, NAV og SSB. Flere ulike skjemaer skal erstattes av en Edag-oppgave hvor arbeidsgiver løpende rapporterer lønnsopplysninger om hver ansatt.

6) Brev av 15. november 2011 til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen om status. Revisjonen har bedt om å bli orientert om hvordan departementet har fulgt opp kostnadsutviklingen i 2011 og samtidig bedt om å få en oversikt over spesifisert totalkostnad for Altinn II per 2011. Departementet har etter dette opplyst i brev⁷ at det heretter vil innhente regelmessige statusrapporteringer om de totale kostnadene i Altinn II-programmet.

Departementet viser til at det var opprinnelig tenkt at disse kostnadene skulle framkomme i forbindelse med gevinstrealiseringsrapporteringen per 1. mars 2012, men at de vil bli sendt til Riksrevisjonen senere.

Den opprinnelige usikkerhetsavsetningen for Altinn på 115,7 mill. kroner har en restsaldo på 1,6 mill. kroner. Revisjonen ser risiko for at denne er for liten til å dekke uforutsette utgifter til produksjonssetting og videreutvikling av utestående tjenester. Departementet sier seg enig i at det vil være behov for bevilgninger som vil kunne overskride restsaldoen.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknad

2.1 Garanti-instituttet for eksportkreditt

Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknader for følgende forhold:

- oppfølging av habilitet og håndtering av informasjon
- generelt mangelfull økonomistyring og internkontroll, blant annet ved større anskaffelser og store kostnader ved bruk av ekstern konsulentbistand
- GIEKs behandling av en konkret garantisak

2.1.1 Departementets styring og ansvar

Nærings- og handelsdepartementet har et overordnet ansvar for oppfølging og styring av forvaltningsbedriften Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK). GIEK er del av statsforvaltningen, og departementet er ansvarlig for GIEKs økonomiske disponeringer og organisering.

Revisjonen for 2011 viser at GIEK har fått store friheter til å utføre sine oppgaver og organisere sin virksomhet. Dette gjelder både i garanti-saksbehandlingen og i administrasjonen av virksomheten.

7) Brev av 30. september 2011 til Riksrevisjonen.

Vedrørende de konkrete forholdene i GIEK som revisjonen har forelagt departementet for kommentarer, viser departementets svar at alt ansvar for oppfølging av GIEKs organisering og virksomhet ligger hos styret i GIEK. Departementet viser til tildelingsbrevet for 2011, der det er lagt til grunn at GIEK har etablert systemer, rutiner og tiltak som sikrer at virksomheten når sine mål, har en effektiv drift, pålitelig økonomiforvaltning og overholder lover og regler. Tildelingsbrevet presiserer også at håndtering av risiko er virksomhetens ansvar. Departementet gir i svært liten grad en egen vurdering av de forhold som er tatt opp av revisjonen. Videre støtter departementet hovedsakelig GIEKs håndtering av sakene. Dette gjelder også der revisjonen har etterspurt departementets oppfølging og virksomhetsstyring.

Videre viser gjennomgangen av en konkret garantisak, GIEKs involvering i partsrederiet P/R Havskip III DA, at departementet ikke reflekterer over de prinsipielle sidene ved denne saken og dens betydning for GIEKs virksomhetsutøvelse.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Nærings- og handelsdepartementet vil iverksette tiltak for å forbedre oppfølgingen av GIEK, og om risikovurderingene av virksomheten.

2.1.2 Habilitetsmessige forhold og bruk av informasjon

Riksrevisjonen har gjennomgått GIEKs arbeid med habilitetsproblematikk i virksomheten, og har avdekket flere svakheter:

- GIEKs styremedlemmer har ikke tilstrekkelig krav til å dokumentere sine habilitetsvurderinger.
- I svært mange garantisaker som styret i GIEK behandler blir ett eller flere styremedlemmer erklært som inhabil(e). Det er ofte de samme styremedlemmene som er inhabile, og i mange saker må flere av styremedlemmene fratrukkes saksbehandlingen grunnet inhabilitet. GIEKs styreprotokoller bekrefter dette.
- Alle saksbehandlere hos GIEK har til enhver tid tilgang til saksmapper om enkeltsaker og til all informasjon som ligger i saksbehandlings-systemet for garantibehandling, herunder markedssensitiv informasjon.
- Ut over de generelle begrensningene som finnes i gjeldende lovgivning (forvaltningsloven, verdipapirhandeloven) og de etiske retningslinjene for statstjenesten, er det ikke fastsatt nærmere begrensninger i ansattes og styremedlemmers adgang til å benytte sin bransjekunnskap til handel i finansielle instrumenter innenfor de markeder GIEK opererer i.

Ved revisjonen av ansattes og styremedlemmers eierinteresser og andre verv som berører økonomiske interesser, er det avdekket at mange har svært nær tilknytning til GIEKs markedsområder for garantitilsagn, og at flere har finansielle verdipapirer i selskaper som tidvis har garantisøknader til behandling i GIEK. Gjennomgangen av ansattes rapportering til GIEK over finansielle instrumenter, bierverv og honorarinntekter viser at enkelte saksbehandlere har aksjeposter og obligasjoner i selskaper innenfor markeder der GIEK har stor eksponering, og i noen tilfeller aksjeposter i selskaper i GIEKs egen garantiportefølje.

Nærings- og handelsdepartementet støtter GIEKs vurderinger om og håndtering av habilitet og håndtering av informasjon i virksomheten. Departementet har ikke redegjort for egen oppfølging av habilitetsforhold og bruk av sensitiv informasjon i GIEK, herunder om risikoen for eventuelle habilitetsbrudd og misbruk av taushetsbelagt informasjon er tilstrekkelig ivarettatt i departementets styring av GIEK.

Departementet viser til at både ansatte og styremedlemmer har taushetsplikt, og at det ellers ligger under styrets ansvar at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, inklusiv god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Departementet har også opplyst at det ikke anses som relevant å fastsette strengere regler for ansattes og styremedlemmers handel i verdipapirer med videre, slik det for eksempel er fastsatt for Finanstilsynet, Konkurransetilsynet og Norges Bank. Departementet anser at gjeldende retningslinjer og regler i GIEK ivaretar risikoforhold av betydning for GIEKs utøvende virksomhet.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om risikovurderingene knyttet til habilitet og bruk av markedssensitiv informasjon er tilstrekkelige.

2.1.3 Internkontroll

Revisjonen har vist at GIEK på flere områder har mangelfull styring over egen virksomhet. Særlig framstår kostnadskontrollen og budsjettstyringen svak, herunder oppfølging av anskaffelser og konsulentbruk. Revisjonen viser blant annet følgende kritikkverdige forhold:

- Rammen for GIEKs driftsutgifter for 2011 var 71,8 mill. kroner, jf. Innst. 5 S (2010–2011) og Innst. 8 S (2010–2011), som skulle dekke GIEKs løpende driftsutgifter, utgifter til økt bemanning og kompetanse. GIEK fikk ved behandling av revidert nasjonalbudsjett (RNB)

i 2011 28,1 mill. kroner i ekstra bevilgning, jf. Innst. 420 S (2010–2011). Bevilgningen ble inneholdt av GIEKs premieinntekter, i tråd med praksis for finansiering av GIEKs administrasjonsutgifter. Denne veksten i administrasjonsutgifter er på vel 25 prosent av GIEKs samlede driftsutgifter for 2011. Økningen gjaldt særlig kostnader til flere anskaffelser; implementering av anskaffelsene og økt bruk av konsulentbistand.

- De tre mest omfattende anskaffelsene i 2011 var tilleggsavtaler og ny avtale knyttet til anskaffelser som ble gjennomført i 2009 og 2010. Anskaffelsene er gjennomført som direkte kjøp av leveranser hos tidligere leverandør. Anskaffelsene er langvarige, kostbare og komplekse, og de utgjør vesentlige utgiftsposter i GIEKs administrasjonsregnskaper. For to av avtalene – testledelse til anskaffelse av nytt saksbehandlingssystem og arkiv- og dokumentfaglig bistand – framstår de store volumene på tilleggsavtalene som uhjemlet i anskaffelsesregelverket fordi de går ut over regelverkets maksimalgrenser. GIEKs oppfølging av avtalene anses ikke å være i tråd med *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punktene 5.3.1 – 5.3.3.⁸
- Revisjonen viser en svært omfattende bruk av konsulenter og rådgivere i GIEK, også til utførelse av administrative kjerneoppgaver, gjennomføring og bistand i anskaffelsesprosesser og innenfor juridisk bistand. Konsulentbruken begrunnes dels med behovet for særskilt kompetanse og dels med manglende kapasitet til selv å utføre oppgavene, blant annet på grunn av en liten egen administrasjon. Den økte bruken av konsulenter har foregått over flere år, og har vokst fra omtrent 4 mill. kroner i 2009 til vel 16 mill. kroner i 2011.
- GIEK omgjorde i 2011 sin juridiske avdeling til et advokatkontor. Hovedargumenter for dette var at virksomheten i flere juridiske spørsmål og i internasjonale forhandlinger kunne bruke egne advokater istedenfor bistand fra advokatfirmaer. GIEK bruker likevel i svært stor grad og til høye kostnader andre advokatfirmaer som juridiske rådgivere, også til å besvare brev fra Riksrevisjonen. Til tross for opprettelsen av advokatkontoret, hevder GIEK at bruken av ekstern bistand vil øke framover.

8) Under 5.3 i bestemmelsene omtales anskaffelser. 5.3.1 omhandler anskaffelser generelt, punkt 5.3.2 omhandler øvrig regelverk for anskaffelser og punkt 5.3.3 omhandler budsjetttilgjengelighet og bestilling av anskaffelser.

Departementet støtter revisjonen i kritikken om at GIEK ikke har fulgt anskaffelsesregelverket fullt ut. Ut over dette forutsetter departementet at GIEK har etablert systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser skjer på en effektiv og forsvarlig måte.

Departementet kommenterer ikke de omfattende kostnadene ved GIEKs bruk av ekstern bistand eller hvilke følger dette får for GIEKs oppgaveutførelse og ved garantibehandlingen. Det gis heller ingen redegjørelse for det økte behovet for konsulentbistand. Departementet tillegger styret ansvaret for å vurdere konsulentbruk og organisering av virksomheten.

Departementet viser til at GIEKs internrevisor i 2011 mente at GIEKs internkontroll generelt møter akseptable standarder innenfor reviderte områder. For øvrig viser departementet til at styret i GIEK skal sørge for å sikre kvalitativt god forvaltning av garantiordninger i tråd med fastsatte mål og regelverk, jf. økonomibestemmelsene punkt 8.3.7 Intern kontroll hos garantiforvalter, og at departementet forutsetter at styret i GIEK vurderer at sammensetningen av egne og eksterne ressurser gir GIEK god internkontroll, herunder god styring, oppfølging og kontroll.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvilke tiltak Nærings- og handelsdepartementet vil iverksette for å styrke internkontrollen i GIEK.

2.1.4 Behandling av garantisak – Partsrederiet P/R Havskip III DA

Riksrevisjonen har gjennomgått GIEKs behandling av en garantisak, som GIEK var involvert i fra 2009 til 2011. GIEK gikk i 2009 inn på eiersiden i et partsrederi, P/R Havskip III DA⁹, med en indirekte eierandel for å forhindre at GIEK kunne gå med tap på en byggelånsgaranti, der kjøper til et skip ikke klarte å reise finansiering.

GIEK er tilnærmet monopolist innenfor sitt markedsområde, og skal gjennomføre saksbehandling av garantisøknader på en objektiv og upartisk måte. Formålet med GIEK er at "GIEK tilbyr garantier – ikke lån. GIEKs garantier er utstedt på vegne av den norske stat."¹⁰ GIEK har likevel en plikt til å drive gjenvinningsarbeid for

9) GIEK ervervet ved etableringen av partsrederiet en aksjepost på 120 000 kroner i skipet Havila Borg i form av opprettelsen av et aksjeselskap for GIEKs eierandel, i WR Start Up 1 AS (navneendring til Gel Ship AS etter kort tid, og senere overdratt til CorpNordic Denmark AS/GTS Group ApS), og ga samtidig et ansvarlig lån på omtrent 11,5 mill. kroner til partsrederiet P/R Havskip III DA.

10) GIEKs nettside: http://www.giek.no/om_giek/no

å unngå store tap på garantier, jf. GIEKs vedtekter § 8¹¹. Det er ikke eksplisitt angitt verken i vedtektene eller i de utdypende reglene *regelverk for Garanti-instituttet for eksportkreditts garantiordninger* (regelverket)¹², at aksjeerverv og/eller lån er tiltak GIEK kan benytte som tiltak i misligholdsaker. Vedtektene og regelverket setter rammene for GIEKs garantivirksomhet.

Revisjonen viser følgende ved håndteringen av garantisaken:

- GIEK, som forvaltningsbedrift i tilnærmet monopolposisjon, har ved partsrederiet deltatt aktivt i markedene på eiersiden i enkeltsselskap, hvor det er brukt av de statlige garantimidlene til å finansiere aksjer og låneytelse. Det er i strid med GIEKs formål om å være simpel garantist, å ta aksjer og/eller gi lån. Disse tiltakene er heller ikke tilstrekkelig hjemlet eller beskrevet under artikkel 14 som virkemidler GIEK kan benytte ved misligholdsaker.
- GIEK har ikke virksomhetskapskapital. Når det gjelder bruk av kapital til både å finansiere aksjekjøp og gi lån til partsrederiet, brukte GIEK av garantiordningenes likviditetsreserver. Prinsipielt skal ikke likvide midler for garantistilling anvendes til finansplasseringer.
- Et eksternt advokatfirma har utarbeidet en betenkning om GIEK hadde gitt ulovlig statsstøtte til partsrederiet på en slik måte at andre selskaper involvert i partsrederiet kunne fått fordeler. I betenkningen hevdes det at GIEKs håndtering ikke har gitt en uheldig konkurransevridning, og at GIEKs deltakelse derfor ikke innebar statsstøtte. Betenkningen legger som premiss at GIEK skal opptre på lik måte som en bank i slike saker. GIEK har verken egenkapital eller som formål å gi lån for å tjene på slike investeringer, og skal utføre sin virksomhet ut fra andre premisser enn banker.
- Den finansielle håndteringen av saken i GIEKs regnskaper framstår lite transparent. Regnskapsteknisk framvises saken i liten grad i

11) Vedtekter for Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK). Fastsatt ved kgl. res. 22. desember 1999. Fremmet av Nærings- og handelsdepartementet. Sist endret ved 22. mars 2011. Gjenvinning omtales under § 8:

8.1 GIEK skal drive aktiv gjenvinning etter erstatningsutbetalinger både overfor private og offentlige debitorer og garantister m.v.

Ved misligholdte garantisaker som kan føre til økonomisk tap på utestående beløp for GIEK, skal virksomheten søke å minimalisere eventuelle tap (drive gjenvinningsarbeid).

12) Det er særlig artikkel 14 i regelverket som omhandler tiltak for tapsbegrensning:

Ved mislighold skal GIEK reagere raskest mulig og sette i verk egnede tiltak for å søke å unngå tap. Slike tiltak kan være:

- nedbetalingsordninger
- rettslig forfølgning
- konkursbegjæring
- realisering av aktiva

regnskap og noter. GIEK drøftet heller ikke regnskapsløsningen med departementet før valgte regnskapshåndtering ble gjort, slik GIEKs internrevisor anbefalte i 2009.

- GIEK har ikke orientert sin overordnede myndighet, Nærings- og handelsdepartementet, om partsrederisaken på noen måte på over to år, med den begrunnelse at den ikke oppfylte vesentlighetskriteriet i økonomibestemmelsene punkt 8.3.6 *Rapportering til departementet*.
- GIEKs andel i partsrederiet, WR Start Up 1 AS, ble opprettet og administrert gjennom advokatfirmaet Wikborg Rein, som GIEK har rammeavtale med for juridisk rådgivning og konsulentbistand. Dette firmaet ga også den juridiske betenkningen i saken om GIEK brøt EØS-regelverket for statsstøtte i forbindelse med medvirkningen i partsrederiet, nevnt i punkt over. Det er uvisst om denne relasjonen var av betydning for GIEKs muligheter til å kunne etablere eierandelen i og gi lånet til P/R Havskip III DA. Det er også uklart hvorfor nettopp Wikborg Rein fikk i oppdrag å utføre betenkningen.
- Revisjonen er kjent med at minst ett styremedlem i GIEK har vært involvert med roller og/eller finansielle instrumenter i tilknytning til P/R Havskip III, DA og konsernet som har dette skipet og andre skip GIEK har i porteføljen. Forvaltningsloven, verdipapirhandelloven, GIEKs egne etiske retningslinjer og habilitetsreglene for GIEKs styre legger føringer for slik adferd.

Riksrevisjonen stilte spørsmål til etableringen av partsrederiet ved flere anledninger, både til GIEK selv og til Nærings- og handelsdepartementet. GIEK og departementet hevder at etableringen av et partsrederi var eneste økonomisk forsvarlige måte å håndtere saken på. Videre hevdes det at aksjeerverv og låneytelser er virkemidler som står til rådighet for GIEK for å redusere tap. Departementet støtter også, nå i ettertid, GIEKs manglende rapportering av saksforholdet til departementet, begrunnet med at det er innenfor styrets ansvar å vurdere om en sak er omfattende og vesentlig nok til at den skal forelegges departementet. Det er ikke gitt en redegjørelse for hvordan saken framstiller GIEK utad, eller om det er innenfor GIEKs formål å opptre som investor på denne måten.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om aksjeerverv og/eller lån er virkemidler GIEK bør benytte seg av, særlig i betraktning av at dette kan gi risiko for konkurransevridning.

2.2 Norsk Romsenter

Riksrevisjonen har vesentlige merknader til styringen av Norsk Romsenter og Norsk Romsenters regnskap for 2011. Merknadene gjelder departementets mangelfulle oppfølging og styring av Norsk Romsenter, Norsk Romsenters forhold til regnskapsloven, forvaltningen og øremerking av tilskudd under nasjonale følgeprogrammer og forholdet mellom Romsenteret og nærstående parter.

2.2.1 Departementets styring og ansvar

Revisjonen viser at departementet ikke har stilt krav til Norsk Romsenter om å etablere rutiner for ulike regnskapsforhold. Dette gjelder føring av prosjektregnskap, i tillegg til at departementet ikke har involvert seg i hvilke eventuelle avvik fra regnskapsloven som skal gjelde for Romsenteret. Departementets anser formen som Romsenteret benytter for årsregnskapet som tilfredsstillende. Revisjonen ser risiko for at det er gitt ulovlig statsstøtte til et statlig eid selskap, gjennom øremerkede midler innenfor tilskuddsordningen for nasjonale følgeprogrammer. Departementet henviser til at det i samsvar med retningslinjene for ordningen, ikke er restriksjoner mot å gi slik støtte til aksjeselskaper.

Revisjonen har etterlyst et system som dokumenter at nærstående parter ikke subsidieres, og at rolle- og habilitetsproblematikk er organisert forsvarlig innenfor området. Departementet henviser til at etterlevelse av regelverk med tilhørende dokumentasjon for disse forholdene slik det foreligger, skal være tilstrekkelig for å håndtere disse problemstillingene.

2.2.2 Årsregnskapet

Revisjonen viser at 2,4 mill. kroner av årets overskudd gjelder et eksternt finansiert prosjekt som er avsluttet mot egenkapitalen før prosjektet er slutført. Prosjektet er heller ikke belastet med Norsk Romsenters egeninnsats. Det stilles derfor spørsmål ved om overskuddet er for høyt og om egenkapitalen er reell. Departementet viser til at prosjektet er en løpende leveranse. Spørsmålet knyttet til manglende belastning av Romsenterets egeninnsats er ikke besvart av departementet, men det henvises til at virksomheten selv er av den oppfatning at de har tilfredsstillende rutiner for eksternt finansierte prosjekter.

Norsk Romsenter har også resultatført 52 mill. kroner for mye i både inntekter og kostnader relatert til tilskuddsmidler for det nasjonale følgeprogrammet, selv om Romsenteret kun

forvalter tilskuddsordningen. Revisjonen viser at disse midlene kun skulle vært balanseført. Departementet viser til at Romsenteret fra og med 2012 har tatt i bruk statens standard konto-plan og regnskapsstandardene, der tilskuddsforvaltningen ikke vil påvirke periodens aktivitet.

2.2.3 Nasjonale følgeprogrammer

Forvaltning av ordningen og øremerking av midler

I 2011 ble totalt 52 mill. kroner tildelt ulike aktører og prosjekter gjennom tilskuddsordningen for nasjonale følgeprogrammer. Nærings- og handelsdepartementet har av 18. februar 2008 utarbeidet *retningslinjer for ordningen med offentlig tilskudd til nasjonale følgeprogrammer*, som er gjeldende for Romsenterets forvaltning av tilskuddsordningen. Gjennom de siste årenes tildelingsbrev fra departementet til Norsk Romsenter framkommer det at virksomheten skal forelegge for departementet hvis det er behov for endringer der retningslinjene ikke lenger anses dekkende for forvaltningen av tilskuddsmidlene.

Revisjonen finner retningslinjene mangelfulle vedrørende internkontroll og informasjons-håndtering. På flere områder er de heller ikke oppdatert, dette gjelder særlig manglende omtale av øremerking av følgemidler og flerårig øremerking til samme prosjekt. Revisjonen etterspør videre om øremerking av følgemidler i så stor grad kan påvirke måloppnåelsen for om de beste prosjektene får støtte, og om støtten som gis til de ulike målområdene under ordningen er tilstrekkelige.

Øremerking av følgemidler er heller ikke notifisert til eller godkjent av ESA¹³ som lovlig statsstøtte, som selve følgemiddelordningen i seg selv er, og revisjonen stiller derfor spørsmål ved det legale grunnlaget for øremerking av midler. Norsk Romsenter skriver selv i brev til Riksrevisjonen av 12. desember 2011 at "med den spesifikke øremerkingen av midler har vi også oppfattet at disse midlene ikke er omfattet av de notifiserte reglene for følgemiddelordningen."

I 2010, 2011 og 2012 har Nærings- og handelsdepartementet øremerket en andel av de nasjonale følgemidlene i tildelingsbrevet til Norsk Romsenter. Av bevilgningen for 2011 skulle henholdsvis minimum 10 mill. kroner gå til arbeidet med satellitt for mottak av AIS-signaler (Automatic

13) EFTA Surveillance Authority (ESA), EFTAs overvåkningsorgan. Dets hovedoppgave er å sørge for at de regler og plikter som følger av EØS-avtalen gjennomføres og følges i EFTA-statene.

Identification System), AISSat-1 og utvikling og produksjon av AISSat-1b/2, og minimum 6 mill. kroner skulle gå til revitalisering og videreutvikling av Andøya Rakettskytefelt (ARS). I 2011 utgjorde denne øremerkingen omtrent en tredel av de totale følgemidlene som ble bevilget.

Departementets vurdering er at retningslinjene for følgemidlene fortsatt er dekkende, og at øremerking av midler til AISSat-1 og Andøya rakettskytefelt kan forsvares grunnet FoU- og tjenesteutviklings-aspektet ved prosjektene. Departementet vil likevel vurdere å spesifisere post 72 for å fjerne eventuelle uklarheter. Hvorvidt øremerkingen kan påvirke måloppnåelsen for følgemiddelordningen er ikke besvart.

Øremerkede midler til Andøya Rakettskytefelt

Andøya Rakettskytefelt er 90 prosent eid av Nærings- og handelsdepartementet, og det er Norsk Romsenter som forvalter eierinteressene på vegne av departementet. De resterende 10 prosentene eies av Kongsberg Defence & Aerospace (KDA). Andøya Rakettskytefelt har mottatt øremerkede midler via følgemidlene for 2010, 2011 og 2012. Revisjonen vurderer at dette kan framstå som en ren statlig finansiering av et selvstendig aksjeselskap med to eiere, og har etterlyst om departementet har vurdert andre finansieringsformer. Norsk Romsenter bruker i tillegg midler fra en konkurranseordning for FoU-midler til subsidiering av utbygging av infrastruktur og bygningsmasse ved et av sine tilknyttede selskaper. Revisjonen kan ikke se at den direkte øremerkede støtten til Andøya Rakettskytefelt har blitt vurdert i henhold til EØS-avtalens regler om statsstøtte; en vurdering av både om støtten *ikke* er direkte subsidiering og om støtten er i tråd med retningslinjene som er godkjent av ESA.

Andøya Rakettskytefelt utbetaler ikke utbytte til eierne Nærings- og handelsdepartementet og KDA. KDA kan derfor, etter revisjonens vurdering, få både økonomiske fordeler og konkurransefortrinn av å eie skytefeltet, siden verdien av dette begunstiges ved revitaliseringen, samtidig som KDA ikke finansierer revitaliseringen med egne midler.

Departementet svarer at det ikke har vurdert andre finansieringsformer for rakettskytefeltet, og viser til at støtten til Andøya Rakettskytefelt vurderes å være innenfor statsstøttereguleringen.

2.2.4 Nærstående parter

Dokumentasjon og system for økonomisk ikke-subsidiering av nærstående parter

Revisjonen viser at nasjonale følgemidler utbetalt til nærstående parter av Norsk Romsenter i 2011 utgjør over 13 mill. kroner. De nærstående partene er Andøya Rakettskytefelt, Norsk senter for romrelatert opplæring (NAROM), KDA og Kongsberg Satellite Services AS (KSAT). Revisjonen finner ikke dokumentasjon for eller et system for ikke-subsidiering av nærstående parter hos Romsenteret.

Revisjonen ser det som risiko at følgemiddeltilskudd som gis til nærstående parter og aktører kan være i konflikt med forhold under EØS-regelverket for statsstøtte, og at det kan hindre tilstrekkelig konkurranse i sektoren. Det bør være klart for aktørene i romsektoren at det er transparens og klare regler i følgemiddelordningen og for annen finansiering fra Norsk Romsenter, og at det kan dokumenteres at nærstående parter og personer med relasjon til Romsenteret ikke er gitt fordeler.

Departementet henviser til *reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet), i tillegg til et eget regelverk for tilskudd til kontingent i ESA og tilskudd til internasjonal romvirksomhet. Det er departementets oppfatning at etterlevelse og dokumentasjonen av overnevnte forhold er tilstrekkelig for å ivareta forvaltningslovens regler om habilitet og eventuell subsidieringsproblematikk.

Rolle- og habilitetsproblematikk knyttet til utøvelse av eierskap

Norsk Romsenter forvalter eierskap i Andøya Rakettskytefelt og Norsk Romsenter Eiendom AS (NRSE) på vegne av Nærings- og handelsdepartementet. Disse har igjen datterselskaper. På flere nivåer har Romsenterets ansatte og styremedlemmer direkte kontakter mot nære parter. I enkelte tilfeller er det mulig at én person har ulike roller og oppgaver på samme arena.

Departementet mener det er sentralt at forvaltningslovens regler for habilitet overholdes, og at Norsk Romsenter har etablert rutiner som sikrer dette, med henvisning til et internt reglement av 12. juni 2006. I tillegg viser departementet til at Romsenteret har benyttet ekstern juridisk ekspertise for å sikre forventet praksis.

3 Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Ingen tidligere saker til oppfølging.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Altinn

Altinn er et verktøy for elektronisk kommunikasjon mellom næringsliv og forvaltning for blant annet å forenkle brukernes innrapportering til det offentlige. Revisjonen viser svakheter knyttet til utestående funksjonalitet, test og driftsrutiner, beredskap, kompetanseoverføring, kostnads-kontroll og gevinstrealisering. Departementet synes ikke å ha besvart spørsmålet om det er stilt krav til Brønnøysundregistrene om rapportering på mandatets produktmål.

Riksrevisjonen har registrert en negativ utvikling i antall hendelser gjennom året 2011 og at en ny alvorlig hendelse oppsto våren 2012. Spesielt etter at den kritiske hendelsen oppsto ved utsendelse av selvangivelsen i mars 2011 burde det blitt tilført ekstra ressurser for å unngå tilsvarende hendelser i 2012. Selv om det ifølge departementet har vært en tettere oppfølging av prosjektet gjennom vinteren 2012, reiser Riksrevisjonen spørsmål om hvorfor departementet ikke har vært inne i en tidligere fase og hvordan de vil sikre seg tilstrekkelig oppfølging av Altinn framover.

Det er planlagt at Altinn skal betjene en rekke tjenester for offentlig forvaltning og det private næringsliv. Flere tjenester i løsningen kan gi økt sårbarhet og større samfunnsmessige konsekvenser ved nedetid og ustabilitet i løsningen. Etter Riksrevisjonens vurdering har det vært mangler i beredskapsplanleggingen knyttet til Altinn, og det er ikke gjennomført beredskapsøvelser i de senere år. Det kan stilles spørsmål ved om ikke departementet på et tidligere tidspunkt burde ha fulgt opp at Brønnøysundregistrene hadde utarbeidet tilstrekkelige beredskapsplaner og gjennomført nødvendige beredskapsøvelser. Med bakgrunn i de hendelser som har vært i Altinn, kan det også stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig å holde en beredskapsøvelse i form av det som departementet betegner som en skrivebordsøvelse i 2012.

Det er vesentlig å få etablert tilstrekkelig kompetanseoverføring fra de eksterne konsulentene til Altinns organisasjon, noe også Nærings- og handelsdepartementet legger vekt på.

Departementet uttaler at det er besluttet å omorganisere Brønnøysundregistrene slik at Altinn etableres som en egen enhet. Departementet opplyser at dette vil bidra til å synliggjøre kompetansegapet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det ikke er behov for mere konkrete kompetanserettede tiltak for å etablere nødvendig kompetanse i Brønnøysundregistrene og Altinns linjeorganisasjon.

Av Nærings- og handelsdepartementets uttalelse framkommer det at departementet ikke har holdt løpende oversikt over totalkostnaden for Altinn fra satsingens oppstart. Departementet har etter det opplyste ikke etablert et rapporteringssystem for Brønnøysundregistrene og andre tjenesteeiere som kan dokumentere at totale forbrukte ressurser på Altinn-satsingen forholder seg innenfor budsjett-rammene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet har tenkt å sikre seg en slik rapportering for framtiden. I tillegg stilles det spørsmål om restsaldoen på usikkerhetsavsetningen er tilstrekkelig.

Revisjonen har avdekket en rekke svakheter og feil ved eksisterende løsning. Dette synes å ha gitt Brønnøysundregistrene begrensede muligheter til å jobbe proaktivt med planlegging, utvikling og driftsetting av nye tjenester. Det har videre medført forsinkelser i tjenesteproduksjonen og manglende realisering av gevinster. Store tjenesteeiere i Altinn har igangsatt sektor-spesifikke ikt-prosjekter som er tenkt produsjonssatt på Altinn-plattformen, noe som kan utfordre koordinering av løsninger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Nærings- og handelsdepartementet gjennom sitt samordningsansvar kan bidra til nødvendige forbedringer og dermed gi de planlagte forenklinger for det offentlige og næringslivet.

4.2 Garanti-instituttet for eksportkreditt

Departementets styring

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av GIEK er tilstrekkelig for å ivareta ansvaret for overordnet virksomhetsstyring.

Til tross for de føringer departementet har gitt overfor GIEK med hensyn til effektiv drift og kontroll med virksomhetsstyringen, framstår det blant annet som om GIEK i stor grad kan drifte sin egen virksomhet med rom for store budsjett-overskridelser som må dekkes inn av ekstra bevilgninger i revidert nasjonalbudsjett.

Departementet har ikke tatt grep for å dempe den omfattende kostnadsveksten, herunder bruken av eksterne konsulenter for å håndtere GIEKs oppgaver.

Departementet synes ikke å anse habilitetsproblematikk og mulig misbruk av taushetsbelagt og sensitiv informasjon som særlige risikoforhold for GIEKs utøvende virksomhet. Departementet mener også at disse forhold ikke krever spesielt fokus og oppmerksomhet fra departementets side i styringen og oppfølging av GIEK. Riksrevisjonen mener det er bekymringsfullt at det framstår som om GIEK selv er mer opptatt av disse forholdene enn overordnet myndighet. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om det ikke anses som utfordrende i forhold til styrets arbeid som kollegium, faglige kompetanse og beslutningsdyktighet, at ett eller flere styremedlemmer ofte må fratse behandlingen av garantisaker i styremøtene.

Riksrevisjonen stiller også spørsmål ved departementets håndtering av partsrederisaken P/R Havskip III DA. Nærings- og handelsdepartementet er ansvarlig for å sikre at GIEK opptrer i tråd med virksomhetens formål og rammeverk.

Habilitetsmessige forhold og bruk av informasjon
GIEKs styre har et ansvar for å påse at det er systemer for å håndtere habilitetsproblemer og informasjonsbruk. Riksrevisjonen konstaterer at det ikke foreligger tydelige krav verken for saksbehandlere eller styrets medlemmer til å dokumentere sine habilitetsvurderinger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet mener at det er i samsvar med god forvaltningsskikk at gjennomførte habilitetsvurderinger ikke dokumenteres.

Selv om ansatte og styremedlemmer har taushetsplikt og lojalitetsplikt vil det være risiko for at informasjon som tilegnes gjennom arbeid for GIEK utnyttes til egen eller nærstående vinning. Riksrevisjonen mener at ansattes tilgang til informasjon om garantisaker som GIEK har eller har hatt til behandling bør være strengere, slik at sensitiv informasjon ikke kan spres i større utstrekning enn saksbehandlingen tilsier.

Verken GIEK eller Nærings- og handelsdepartementet legger restriksjoner på styremedlemmene vedrørende bruk av informasjon fått gjennom sitt verv i GIEK til å kjøpe finansielle instrumenter i selskaper i GIEKs portefølje, så lenge de etter handelen ikke deltar i styrets behandling av saker

som berører investeringen. GIEKs styremedlemmer innehar mye informasjon som ellers ikke er kjent i markedet, særlig i saker der GIEK har et særskilt garantiansvar. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet anser slik adferd som akseptabel, og mener departementet bør vurdere å stille strengere krav for å forhindre spredning av sensitiv informasjon ut over det som følger av virksomhetens etiske retningslinjer og vurdere å fastsette restriksjoner i styremedlemmers og ansattes handel i verdipapirer med videre.

Riksrevisjonen merker seg at verken GIEK eller departementet anser det som et problem for styrets kollegiale saksbehandling og styringsdyktighet at det nesten uten unntak er ett eller flere styremedlemmer som er inhabile i de garantisaker som er til behandling. Dette innebærer at styremedlemmenes faglige kompetanse i mange saker ikke vil kunne anvendes i styrets saksbehandling, siden medlemmene anses inhabile i de garantisakene de faktisk har størst kompetanse innenfor.

Internkontroll

Av regelverket for økonomistyring i staten framgår det blant annet at virksomheter skal ha en kostnadseffektiv og ansvarlig drift, og en hensiktsmessig organisering av egen virksomhet. Kjerneoppgaver skal forvaltes og løses på grunnlag av risikovurderinger og innenfor gitte budsjettrammer. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om GIEKs innretning av administrative funksjoner og driftssystemer sikrer en god internkontroll og en effektiv drift av virksomheten. Riksrevisjonen viser eksempelvis til at GIEK fikk omfattende tilleggsbevilgning i revidert nasjonalbudsjett for 2011 for å dekke vekst i administrasjonsutgifter, etter mangelfull budsjett- og kostnadsoppfølging.

Det er uklart om alle større saker og anskaffelser er tilstrekkelig risikovurdert, planlagt, budsjettert og fulgt opp av ledelsen i GIEK. Arbeids- og ansvarsfordeling på enkelte områder internt i GIEK framkommer ikke tydelig. Dette gjelder særlig oppfølging av innkjøp og anskaffelser, der det er avdekket mangler ved avtaleoppfølging. Riksrevisjonen har ikke sett tilfredsstillende dokumentasjon for GIEKs behov for så omfattende tilleggsavtaler til anskaffelser. Videre er utfyllende unntaksbeskrivelser med henvisning til hjemler i anskaffelsesregelverket først utarbeidet fra GIEKs side etter henvendelse fra revisjonen.

Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved hensikten med å opprette advokatkontoret i GIEK,

så lenge bruken av eksterne advokater øker i garantibehandlingen, og GIEK mener at spesialkompetanse på fagområder fortsatt skal kjøpes eksternt. Riksrevisjonen ser at det på mange områder innen GIEKs virksomhet, særlig innen garantibehandlingen, er behov for spesialistkompetanse. Riksrevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved at GIEK nesten uten unntak bruker eksterne konsulenter, spesielt advokatfirma, for å besvare henvendelser fra revisjonen, og at dette begrunnes dels med mangel på egen kapasitet og dels et ønske om ekstern kvalitetssikring av egne vurderinger. Riksrevisjonen vil bemerke at dette er en svært uvanlig praksis, og stiller spørsmål ved om dette innebærer en tilfredsstillende ansvarsoppfølging fra virksomhetsledelsen.

Den omfattende konsulentbruken i GIEK er kostnadskrevende og gir særskilte utfordringer med tanke på ansvar, styring, oppfølging og kontroll. Det virker ikke som om GIEK eller departementet ser at de store konsulentutgiftene er uvanlige for en forvaltningsbedrift. Riksrevisjonen konstaterer at GIEK selv ønsker å bruke konsulenter utenfra i stedet for å ha flere fast ansatte i virksomheten, og på den måten få egen kapasitet og kompetanse til selv å kunne håndtere administrative kjerneoppgaver.

Riksrevisjonen mener videre at det kan stilles spørsmål ved om GIEKs organisering av driftsoppgaver og administrative oppgaver, med den omfattende konsulentbruken og mangelfulle interne kontrollen dette medfører, kan anses som hensiktsmessig ut fra GIEKs nåværende behov.

Departementet gir ikke selv noen vurdering av kostnadene ved den omfattende og kostbare bruken av konsulenter i virksomheten. Departementet gir heller ikke en vurdering av om GIEK har en tilfredsstillende organisering og kontroll med egen økonomi og oppgaveløsning, selv om GIEK i stor grad er avhengig av konsulenter til virksomhetsstyring og utførelse av administrative primæroppgaver.

Behandling av garantisak – Partsrederiet P/R Havskip III DA

GIEKs håndtering av partsrederisaken P/R Havskip III DA reiser prinsipielle spørsmål vedrørende virksomhetens innretning og virkemidler i garantiforvaltningen, og dermed hvordan GIEK utfører sin garantistrolle i markedet. At GIEK går inn på eiersiden eller gir ansvarlige lån som tapbegrensningstiltak til markedsaktører som trues av konkurs eller har andre økonomiske

problemer, kan innebære at GIEK tar ulike eierposter i markeder der virksomheten i utgangspunktet kun skal opptre som simpel garantist for selskaper som har fått garanti. Saken er etter Riksrevisjonens vurdering prinsipiell og viktig for GIEKs omdømme.

Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og handelsdepartementet støtter GIEKs håndtering av denne saken fullt ut. Riksrevisjonen er likevel av den oppfatning at aksjeerverv og låneytelser i misligholdssituasjoner ikke er virkemidler som er forenlig med GIEKs tilnærmede monopolstilling og statlige organisasjonsform. Riksrevisjonen etterspør departementets vurdering av hvordan GIEK faktisk skal opptre i markedet i ulike misligholdssituasjoner.

I GIEKs egne porteføljevurderinger er saks-komplekset med P/R Havskip III DA og søsterselskapene ansett å ha en særskilt risiko ved seg, også i perioden etter at partsrederiet ble opprettet. Riksrevisjonens merker seg at departementet ikke anser GIEKs håndtering av denne partsrederisaken som særegen og vesentlig nok til at GIEK skulle forelagt saken for departementet da virksomheten valgte en slik løsning.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om Nærings- og handelsdepartementet støtter slik bruk av statlige midler til finansielle investeringer fra GIEKs side uten at det framkommer i styringsdokumenter at dette er tillatt eller har vært underlagt en konkret vurdering fra departementets side. Departementet stiller nå, ved presisering av at tiltakene nevnt i artikkel 14 i regelverket for GIEK ikke er uttømmende, i realiteten alle mulige finansielle virkemidler til GIEKs disposisjon. Riksrevisjonen kan ikke se at det er gjort en overordnet vurdering av om dette samsvarer med GIEKs virksomhet og de oppgaver GIEK forvalter for staten.

4.3 Norsk Romsenter

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av Norsk Romsenter er tilstrekkelig for å ivareta ansvaret for overordnet myndighetsutøvelse.

Riksrevisjonen har formidlet at Norsk Romsenters regnskapsmessige håndtering av et større prosjekt ikke er fullstendig, siden Romsenters ressursinnsats ikke er prosjektregnskapsført. I tillegg er inntekter og kostnader blåst opp i virksomhetens årsregnskap for 2011. Dette har ikke hatt noe effekt på resultatet, men gir et misvisende bilde av Norsk Romsenters resultat-

regnskap. Disse forholdene viser at regnskapet for 2011 ikke er avgitt i tråd med forventede krav til regnskapsføring.

Vedrørende de nasjonale følgemidlene, vurderer revisjonen at gjennom den finansielle løsningen med følgemidler til Andøya Raketttskytefelt, har et statlig selskap fått direkte økonomisk støtte. Riksrevisjonen har påpekt Norsk Romsenters manglende etterlevelse av retningslinjene for ordningen, da det er tvilsomt at øremerket tilskudd til skytefeltet over flere år er hjemlet i retningslinjene som er notifisert til ESA. Det stilles spørsmål ved om dette ikke er direkte subsidiering av et statlig aksjeselskap.

Riksrevisjonen stiller seg spørrende til om både Norsk Romsenters ledelse og Nærings- og handelsdepartementet i tilstrekkelig grad har sikret at retningslinjene for følgemiddelordningen er dekkende for tilskuddsforvaltningen og dens formål. At ordningen i seg selv er godkjent av ESA som lovlig tilskuddsordning betyr ikke at en øremerking av midler fra ordningen som går direkte til et underlagt statlig selskap er en hensiktsmessig finansieringsmåte i henhold til EØS-regelverket for statsstøtte.

Innretningen og organiseringen av den statlige virksomheten i romsektoren framstår som lite oversiktlig vedrørende økonomisk oppfølging og fordeling av midler i tillegg til tildeling av roller og myndighetsansvar. Det er uklart om den store andelen statlig eierskap i sektoren sikrer tilstrekkelig konkurranse i markedet, og om det er fornuftig med så mange statlige roller og aktører.

Riksrevisjonen har gjennom revisjonen av Norsk Romsenter sett at det ved flere tilfeller ikke er tilfredsstillende dokumentert hvordan økonomiske midler er gitt eller tildelt mellom aktørene i den statlige delen av romsektoren. Riksrevisjonen har påpekt at den interne instruks fra 2006 ikke er fullstendig, ei heller dekker den alle relevante problemstillinger innenfor habilitetsområdet. Riksrevisjonen konstaterer også at Norsk Romsenter ikke har etablert en etterprøvable og forsvarelig organisering av rollehåndteringen mellom Romsenteret og nærstående parter.

5 Svar fra Nærings- og handelsdepartementet

Saken har vært forelagt Nærings- og handelsdepartementet, og statsråden har i brev av 21. august 2012 svart:

"Vi viser til Riksrevisjonens brev av 22.06.2012 med resultater av Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll innenfor Nærings- og handelsdepartementets forvaltningsområde, eksklusiv forvaltning av statlige eierinteresser m.v.

Riksrevisjonens bemerkning om departementets oppfølging av underliggende virksomheter gjelder Altinn, Garanti-instituttet for eksportkreditt og Norsk Romsenter.

Departementet har følgende merknader:

Altinn

Riksrevisjonens bemerkning: "Revisjonen viser svakheter knyttet til utestående funksjonalitet, test og driftsrutiner, beredskap, kompetanseoverføring, kostnadskontroll og gevinstrealisering. Departementet synes ikke å ha besvart spørsmålet om det er stilt krav til Brønnøysundregistrene om rapportering på mandatets produktmål."

Svar: I Riksrevisjonens brev datert 14. mars 2012 under overskriften "Utestående funksjonalitet" stilles følgende spørsmål nederst på side 2: "I mandatets pkt. 9 er det stilt krav om rapportering av risikoanalyse med tilhørende tiltak. Vi er kjent med at Brønnøysundregistrene 22. desember 2010 leverte departementet en rapport om status jf. mandatet. Vi ber om en tilbakemelding om hvilke krav relatert til produktmålene i mandatet utover det Nærings- og handelsdepartementet har bedt Brønnøysundregistrene rapportere tilbake på".

Rapporteringen fra Altinn IIs prosjektorganisasjon til Nærings- og handelsdepartementet inneholdt status i arbeidet med utviklingen av henholdsvis versjon 1.0 og 2.0, med tilhørende produktmål. Den skriftlige rapporteringen til Nærings- og handelsdepartementet ble etterfulgt av møter mellom Altinn IIs prosjektorganisasjon og Nærings- og handelsdepartementet, i forkant av møtene i Departementenes kontaktforum (DKF). Hyppigheten av rapporteringen fulgte møtene i DKF, som hadde møter om lag annen hver måned, noen ganger oftere.

I tillegg til den nevnte rapporteringen ga Nærings- og handelsdepartementet også Det Norske Veritas (DNV) i oppdrag å evaluere Altinn med sikte på å få verifisert graden av oppfyllelse av Altinn II-prosjektets mandat (herunder implisitt også produktmålene).

Med bakgrunn i at prosjektorganisasjonen er nedskalert og aktivitetene færre, har Nærings- og handelsdepartementet utviklet en ny rapporteringsmal for å følge utviklingen i Altinn, både de gjenværende aktivitetene i Altinn II-mandatet og status i løpende drift- og utviklingsaktiviteter og oppfølging av DNV-rapporten.

Rapportering om produktmålene vil inngå delvis i rapportering om status i oppfølging av DNV-rapporten og delvis under punktet om tjenesteproduksjon i og med at det vil være lansering av nye tjenester som fullt ut kan verifisere at produktmålene er oppfylt.

Riksrevisjonens bemerkning: "Spesielt etter at den kritiske hendelsen oppsto ved utsendelse av selvangivelsen i mars 2011 burde det blitt tilført ekstra ressurser for å unngå tilsvarende hendelser i 2012. Selv om det ifølge departementet har vært en tettere oppfølging av prosjektet gjennom vinteren 2012, reiser Riksrevisjonen spørsmål om hvorfor departementet ikke har vært inne i en tidligere fase og hvordan de vil sikre seg tilstrekkelig oppfølging av Altinn framover."

Svar: Nærings- og handelsdepartementet vil innledningsvis kommentere at det var to ulike årsaker til at Altinn måtte stenges i en periode da selvangivelsen ble lagt ut i 2011 og 2012. I 2011 var det kapasitetsproblemer i Altinn, mens feilen som førte til sikkerhetsproblemene 20. mars 2012 lå i en standardisert og mye brukt IT-komponent, en såkalt «lastbalanser», som et anerkjent, internasjonalt IT-selskap leverer til Basefarm AS, som drifter Altinn på vegne av Brønnøysundregistrene.

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging etter hendelsen i mars 2011 startet umiddelbart. Først ved krav om rapportering fra Brønnøysundregistrene og deretter ved å ta initiativ til og gjennomføre DNVs evaluering.

Nærings- og handelsdepartementets oppfølging av Altinn skjer på grunnlag av økonomireglementet og retningslinjene der om risiko og vesentlighet. Vi har månedlige statusmøter med Altinn-organisasjonen under normale omstendigheter og hyppigere ad hoc møter når risikoen vurderes som spesiell, som for eksempel i perioden forut for utleggelsen av selvangivelsen. Ett resultat av de hyppigere møtene vinteren 2012 var et omforent risikobilde mellom Skattedirektoratet (SKD) og Brønnøysundregistrene forut for utleggelsen av selvangivelsen. Som vi har påpekt

innledningsvis i dette punktet, var årsaken til hendelsen i mars 2012 feil i en standardkomponent som blir brukt av en av Basefarms underleverandører. Brønnøysundregistrene er i ferd med å avslutte en teknisk gjennomgang av hendelsen i mars 2012 for å finne svaret på om dette var et forhold som kunne eller burde vært oppdaget.

Når det gjelder oppfølging fremover så er flere tiltak under arbeid. De viktigste er en justering av Altinn-organisasjonen, slik at den blir tydeliggjort som en egen organisatorisk enhet i Brønnøysundregistrene. I dette arbeidet er en gjennomgang av kompetansekrav til alle ansatte i Altinn et sentralt element. Nærings- og handelsdepartementet er videre i gang med å utarbeide en ny strategi for Altinn i samarbeid med FAD, FIN, KRD og AD.

Nærings- og handelsdepartementet vil fortsette oppfølgingen av Altinn fremover med månedlig rapportering og oppfølgingsmøter, og med tettere oppfølging dersom risikoen vurderes som særlig høy i perioder.

Riksrevisjonens bemerkning: "Etter Riksrevisjonens vurdering har det vært mangler i beredskapsplanleggingen knyttet til Altinn, og det er ikke gjennomført beredskapsøvelser i de senere år."

Svar: Nærings- og handelsdepartementet har gjennom tildelingsbrev til Brønnøysundregistrene stilt krav om krise-/beredskapsplaner og at det øves regelmessig. Siden Altinn er innenfor Brønnøysundregistrenes organisasjon, gjelder disse kravene også Altinn. Etter kontakt med Brønnøysundregistrene i april 2012 ble det opplyst at det i 2011 ble gjennomført en teknisk redundanstest av Altinn-løsningen.

Altinn-organisasjonen er underlagt to ulike planverk for håndtering av kriser og beredskap, sitt eget og Brønnøysundregistrenes planverk. Det skal gjøres en full gjennomgang av planverket i løpet av høsten 2012 for bedre strukturen og helheten i planverket og få avklart roller og ansvar mellom de to kriseledelsene.

Riksrevisjonens bemerkning: "Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om det ikke er behov for mere konkrete kompetanserettede tiltak for å etablere nødvendig kompetanse i Brønnøysundregistrene og Altinns linjeorganisasjon."

Svar: Nærings- og handelsdepartementet er enig i at det er behov for tiltak for å styrke og

tydeliggjøre kompetansekravene i Altinn-organisasjonen og i Brønnøysundregistrene, og har gitt Brønnøysundregistrene i oppdrag å styrke og tydeliggjøre Altinn i Brønnøysundregistrenes organisasjon. Fra mandatet kan vi på dette punktet trekke frem: *"Det er avgjørende at Altinn-organisasjonen er sikret riktig kompetanse og ledelse slik at de ovennevnte parter kan ha samme forventninger og krav til Altinn som til enhver leverandør av IKT-løsninger."*

Brønnøysundregistrene skal i denne sammenheng:

"Utarbeide nye stillingsbeskrivelser for stillingene som skal være tilknyttet Altinn. Det skal utarbeides en oppgavebeskrivelse med stillingsinstruksjer, herunder presisere hvilke oppgaver de forskjellige stillingene skal løse og hvilken kompetanse som kreves for disse stillingene."

Riksrevisjonens bemerkning: "Av Nærings- og handelsdepartementets uttalelse framkommer det at departementet ikke har holdt løpende oversikt over totalkostnaden for Altinn fra satsingens oppstart. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet har tenkt å sikre seg en slik rapportering for fremtiden. I tillegg stilles det spørsmål om restsaldoen på usikkerhetsavsetningen er tilstrekkelig."

Svar: En andel av utviklingskostnadene til Altinn II-programmet har påløpt hos de tjenesteeiende etatene. Dette gjelder de interne migreringskostnadene i disse etatene og deres bidrag til selve utviklingsarbeidet. Det var en klar forståelse mellom de mest berørte departementene at disse kostnadene ikke skulle styres fra Nærings- og handelsdepartementet, uten at dette ble nedfelt i styringsdokumentasjonen. Dette ser vi i ettertid var uheldig, noe som også ble påpekt av Riksrevisjonen i gjennomgangen av 2010-regnskapet. Nærings- og handelsdepartementet fikk derfor utarbeidet en oversikt over tjenesteeiernes totale kostnader til Altinn.

I tillegg til disse kostnadene har tjenesteeierne hatt kostnader som relaterer seg til Altinn, men som ikke er en del av Altinn II-programmet. Disse kostnadene må ikke forveksles med kostnadene nevnt ovenfor.

I 2012 har departementet bestilt en lignende type oversikt fra Brønnøysundregistrene, som i sin tur har involvert de eksisterende tjenesteeierne. Det legges opp til en årlig gjennomgang av denne typen for fremtiden.

Når det gjelder restsaldoen på usikkerhetsavsetningen viser vi til vårt svar i brev av 2. mai 2012. Som vi har redegjort for der, er vi enig i at restsaldoen er liten og at det i arbeidet med oppfølgingen av bl.a. DNVs rapport vil kunne oppstå bevilgningsbehov som overstiger den gjenværende usikkerhetsavsetningen. Vi vil imidlertid også påpeke at DNV i sin gjennomgang av Altinn-II mandatet påpeker at mandatet i det vesentligste er oppfylt. Det største gjenstående arbeidet er ny selvangivelsesløsning som har fått en egen bevilgning og som er organisert som et eget prosjekt i Skattedirektoratet. Når det gjelder fremtidige bevilgningsbehov er det grunn til å anta at disse vil være begrunnet i andre behov enn de som skulle løses innenfor rammen av Altinn-II prosjektet og således ikke kan vurderes opp mot den resterende usikkerhetsavsetningen.

Riksrevisjonens bemerkning: "Revisjonen har avdekket en rekke svakheter og feil ved eksisterende løsning. Dette synes å ha gitt Brønnøysundregistrene begrensede muligheter til å jobbe proaktivt med planlegging, utvikling og driftssetting av nye tjenester. Det har videre medført forsinkelser i tjenesteproduksjonen og manglende realisering av gevinster. Store tjenesteeiere i Altinn har igangsatt sektorspesifikke ikt-prosjekter som er tenkt produksjonssatt på Altinn-plattformen, noe som kan utfordre koordinering av løsninger. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan Nærings- og handelsdepartementet gjennom sitt samordningsansvar kan bidra til nødvendige forbedringer og dermed gi de planlagte forenklinger for det offentlige og næringslivet."

Svar: Vi er oss bevisst vårt samordningsansvar som ansvarlig departement for Altinn. Det viktigste tiltaket Nærings- og handelsdepartementet har iverksatt for å styrke samordningsarbeidet i Altinn nå, er arbeidet med en ny strategi for Altinn. Det gjennomføres i samarbeid med FIN, FAD, KR D og AD, og hovedspørsmålet som skal besvares, er hva Altinn skal være og for hvem i fremtiden. Vi mener at vi har en god dialog med de mest sentrale departementene.

Forsinkelser i lansering av tjenester på Altinn-II plattformen skyldes i hovedsak forsinkelser i den tekniske utviklingen og konkrete utfordringer i Altinn-løsningen. Dette har resultert i en beslutning om ikke å ta inn nye tjenester og tjenesteeiere i perioden mai – august 2012 og en usikkerhet knyttet til om Altinn-løsningen kan takle de volumene som særlig NAV har behov for. Det siste er til vurdering.

I revidert budsjett for 2012 er Brønnøysundregistrene tilført om lag 35 mill. kroner for å gjennomføre flere forbedringer som har til formål å legge til rette for at nye tjenester blir utviklet og produksjonssatt i Altinn.

Nærings- og handelsdepartementet har en løpende og god dialog med de mest sentrale departementene i Altinn-samarbeidet. Vår vurdering er at de viktigste tiltakene vi kan gjennomføre for å ivareta vårt samordningsansvar nå, er å påse at Altinn får en organisasjon, en strategi og en teknisk løsning som kan ivareta tjenesteeiernes behov. Som beskrevet, har Nærings- og handelsdepartementet iverksatt tiltak på alle disse punktene.

Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK)

Departementets styring Svar: Nærings- og handelsdepartementet vil understreke at GIEK er organisert som en statlig forvaltningsbedrift med et eget styre, som oppnevnes av Nærings- og handelsdepartementet. Styret leder GIEKs virksomhet på statens vegne og har fått delegert ansvar innenfor de rammene som er satt i Statens Økonomiregelverk, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 8.2.5. Styret har ansvaret for beslutning i alle enkeltsaker.

Ansvarsdelingen mellom GIEK og Nærings- og handelsdepartementet fremgår av GIEKs vedtekter og hovedinstruks. I henhold til GIEKs vedtekter § 5.4 tilligger det styret bl.a. å:

- utvikle strategiske og operasjonelle mål for GIEK,
- avgjøre garantisøknader og krav om erstatning, samt fastsette vilkår,
- påse at GIEK har hensiktsmessig organisasjonsstruktur og interne styrings- og oppfølgings-systemer som sikrer at oppgavene utføres og pålagte mål nås (virksomhetsplanlegging, personalplanlegging, økonomistyring, utvikling av resultatindikatorer),
- ha ansvar for budsjett, regnskap og økonomi for øvrig,
- ivareta rapportering til overordnede myndigheter,
- påse at GIEKs saksbehandlingsrutiner kvalitets-sikres,
- påse at hovedinstruksen for økonomiforvaltningen blir fulgt

I henhold til GIEKs hovedinstruks har GIEKs styre ansvar for å etablere intern kontroll. Det er styret som skal påse at "*GIEK skal drives i*

samsvar med gjeldende lover og regler, inklusiv god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd".

Når det gjelder risikovurderinger, foretar Nærings- og handelsdepartementet slike løpende og som et minimum før utforming av tildelingsbrev. Disse risikovurderingene dokumenteres skriftlig. GIEK skal videre som en del av sin rapportering til Nærings- og handelsdepartementet, redegjøre for egne risikovurderinger.

Nærings- og handelsdepartementet vil også fremover vurdere risiki knyttet til GIEK, også innenfor områdene Riksrevisjonen har hatt merknader til, som håndtering av habilitetsspørsmål og bruk av informasjon, samt overholdelse av regelverk for offentlige anskaffelser. I forbindelse med risikovurderingene vil Nærings- og handelsdepartementet vurdere om det er behov for å iverksette nye tiltak.

Habilitetsmessige forhold og bruk av informasjon

Svar: Nærings- og handelsdepartementet har til nå ikke hatt særskilt grunnlag for å stille spørsmål ved GIEKs retningslinjer og rutiner når det gjelder habilitetsmessige forhold og bruk av informasjon. Retningslinjene for vurdering av habilitet for GIEKs styremedlemmer er utarbeidet i samarbeid med Regjeringsadvokaten. Nærings- og handelsdepartementet kjenner ikke til at det har vært situasjoner hvor styret har hatt redusert "styringsdyktighet" på grunn av at styremedlemmer har vært inhabile. Med unntak av forespørsler fra Riksrevisjonen, har Nærings- og handelsdepartementet ikke mottatt informasjon fra noen aktører, for eksempel verken bransjeorganisasjoner eller GIEKs kunder, som tyder på at det er satt spørsmålsteget ved omverdenens tillit til GIEKs upartiskhet.

Riksrevisjonen skriver følgende: "*Departementet har også opplyst at det ikke anses som relevant å fastsette strengere regler for ansattes og styremedlemmers handel i verdipapirer med videre, slik det for eksempel er fastsatt for Finanstilsynet, Konkurransetilsynet og Norges Bank"*. Nærings- og handelsdepartementet mener at dette er noe upresist. Det Nærings- og handelsdepartementet har påpekt, er at det ikke anses som naturlig å sammenligne GIEK med disse institusjonene, fordi de utfører oppgaver som er vesensforskjellig fra GIEKs oppgaver. De nevnte institusjonene har for eksempel gjennom deres funksjon som reguleringsmyndighet tilgang til helt annen type

informasjon enn det som ansatte og styremedlemmer i GIEK har.

Til orientering vil det også bli iverksatt ytterligere tiltak i GIEK når det gjelder habilitet og bruk av informasjon:

GIEK skal gjennomgå rutiner for dokumentasjon av habilitetsvurderinger. I nytt saksbehandlings-system, GLOBUS, vil dette være et standard sjekkpunkt i den elektroniske saksbehandlingen. Videre vil GIEK utarbeide retningslinjer for ansattes tilgang på informasjon. I GLOBUS vil det bli mulig å spore hvem som har hatt tilgang til hvilken informasjon. GIEK vil også gå gjennom retningslinjene for handel i verdipapirer for å vurdere behovet for innstramminger.

Nærings- og handelsdepartementet mener at det tilligger styret å vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig at habilitetsvurderinger dokumenteres eller om det skal stilles strengere krav for å forhindre spredning av sensitiv informasjon ut over det som følger av virksomhetens etiske retningslinjer. Nærings- og handelsdepartementet vil påse at GIEKs styre følger opp sitt arbeid med dette.

Internkontroll

Svar: Nærings- og handelsdepartementet mener at det er misvisende å hevde at GIEK har rom for store budsjettoverskridelser. GIEK holder seg normalt innenfor gitte kostnadsrammer fastsatt i den ordinære budsjettprosessen. Kostnadsveksten i 2011 skyldes i all hovedsak anskaffelsen av nytt saksbehandlings- og dokumenthåndteringssystem (GLOBUS). I samråd med Nærings- og handelsdepartementet ble kostnadene for GLOBUS i 2011 fastsatt først i Revidert nasjonalbudsjett, fordi omfanget av utgiftene ikke var klare da Prop.1 S for 2011 ble lagt fram, jf. omtale på side 161 i denne.

Nærings- og handelsdepartementet vil igjen påpeke at GIEK de siste årene har hatt en kraftig vekst i samlet garantiansvar og at kompleksiteten i sakene har økt. Kostnader forbundet med bruk av eksterne konsulenter må ses i sammenheng med dette. Bruk av konsulenter vil normalt også tilta ved ekstraordinære hendelser som f.eks. GLOBUS-prosjektet. GIEK deltar i svært omfattende og kompliserte økonomiske transaksjoner, der det også i fremtiden vil være et stort behov for innkjøp av tjenester fra eksterne rådgivere.

Nærings- og handelsdepartementet viser til at det er GIEKs styre som har ansvaret for å vurdere behovet for innhente eksterne vurderinger. Nærings- og handelsdepartementet forutsetter at styret løpende vurderer og påser at størrelsen på og sammensetningen av egne og eksterne ressurser gir GIEK god internkontroll.

Nærings- og handelsdepartementet mener at det er verdt å merke seg at GIEKs driftskostnader målt i forhold til garantiporteføljen har sunket betydelig i de senere årene. Effektiviteten er altså betraktelig økt.

Nærings- og handelsdepartementet vil spesielt understreke at hovedargumenter for opprettelsen av advokatkontor i GIEK ikke var som Riksrevisjonen skriver, "...at virksomheten i flere juridiske spørsmål og i internasjonale forhandlinger kunne bruke egne advokater istedenfor bistand fra advokatfirmaer", men av kommunikasjons hensyn. Det vært en fordel at GIEKs jurister som innehar samme juridiske kompetanse som advokater, har hatt mulighet til å benytte tittelen "advokat" i samarbeidet med andre aktører, spesielt internasjonalt. GIEK har tidligere i enkelte sammenhenger fått spørsmål om de ikke bør hente inn advokatbistand fra eksterne samarbeidspartnere, når det reelt sett ikke har vært behov for dette.

Departementet informerte Riksrevisjonen i brev av 16.05.12 om at GIEK hadde behov for å være representert med advokater, særlig i store, komplekse, internasjonale saker og ved misligholds- og erstatningssaker og at departementet derfor ikke hadde motforestillinger til omsøkte omgjøring til advokatkontor.

For ordens skyld vil vi opplyse om at departementet forespurte Regjeringsadvokaten før det ble gitt klarsignal for omgjøring av GIEKs juridiske avdeling til advokatkontor. Uttalelsen derfra var bl.a. at GIEK, ut fra sin virksomhet, nettopp synes å være en slik etat hvor dette burde tillates.

GIEK har for øvrig iverksatt flere tiltak for å forbedre internkontrollen. I 2012 ble en person gitt særlig ansvar for å følge opp internkontrollsystemet og det ble ansatt en controller. I forbindelse med overgang til det nye saksbehandlings-systemet GLOBUS vil det bli gjennomført et internrevisjonsprosjekt som tar sikte på å kvalitetssikre internkontrollsystemet og oppdatere dette. GIEK har også valgt å ansette en egen seniorrådgiver som har særlig kompetanse på anskaffelsesregelverket og den praktiske

gjennomføring av ulike konkurranseformer. Denne personen vil få ansvaret for å gjennomføre GIEKs fremtidige anskaffelser på en kostnads-effektiv og riktig måte. GIEK har gjennomgått alle sine løpende anskaffelsesavtaler. Resultatet er at en av avtalene som Riksrevisjonen hadde merknader til, er sagt opp. Andre avtaler er lyst ut på nytt. GIEK har også ansatt en ny person med særlig anskaffelsesfaglig kompetanse. I tillegg legges det opp til at juridisk avdeling skal involvere seg sterkere i anskaffelsesprosessene.

Nærings- og handelsdepartementet vil i sine risikovurderinger av GIEKs virksomhet fortsatt ha et spesielt fokus på internkontroll og etterlevelse. Vi viser i den sammenheng til at dette er definert som prioritert område i tildelingsbrevet til GIEK for 2012.

Behandling av garantisak - Partsrederiet P/R Havskip III DA

Svar: Nærings- og handelsdepartementet vil påpeke at det er GIEKs styre som har ansvar for at det drives aktiv gjenvinning og at det ved mislighold iverksettes egnede tiltak for å unngå unødvendige tap. Dette følger ut fra måten GIEK er organisert på. For å kunne oppfylle balansekravet som er satt for GIEK, er det viktig å ha fleksible virkemidler til bruk i gjenvinningen. GIEK skal normalt ikke rådføre seg med departementet om enkeltsaker. Eventuell foreleggelse for departementet vil følge av en vurdering av om en konkret sak oppfyller vesentlighetskriteriet angitt i Bestemmelsene 8.3.6. i Statens Økonomireglement.

Normalt gir GIEK garantier på like vilkår som medgaranterende banker.¹⁴ Ved mislighold er det derfor også nødvendig for GIEK å kunne gjøre bruk av tilsvarende virkemidler som medgaranterende banker.

Som det fremgår av tidligere svar på Riksrevisjonens spørsmål, er det i GIEKs regelverk hjemmel for bruk av partsrederiløsning. NHD anser det ikke som effektiv ressursutnyttelse å ikke benytte de beste tilgjengelige virkemidlene for å unngå betydelige potensielle tap.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at GIEK ved mislighold bør kunne gjøre bruk av tilsvarende virkemidler som medgarantister.

14) I punkt 5.1 i GIEKs regelverk står følgende: "... Det skal normalt etableres en formell og reell risikofordeling på pro rata basis for statlige garantier..."

Riksrevisjonen uttrykker en oppfatning av at GIEK er "*tilnærmet monopolist innenfor sitt markedsområde*". Nærings- og handelsdepartementet vil understreke at både norske og utenlandske banker tilbyr garantier for eksportlån, gjerne alene eller sammen med GIEK eller andre ECAer. Både Eksportfinans og Eksportkreditt Norge kan låne ut med garantier fra akseptable banker og/eller andre akseptable garantister. Selv om den generelle situasjonen i finansmarkedene har gjort det vanskeligere og dyrere å få tilgang på kapital, er det fortsatt villighet i det private markedet til å ta kredittrisiko ved å utstede garantier.

Norsk Romsenter

Riksrevisjonens bemerkninger knyttet til Norsk Romsenters regnskapsføring

Riksrevisjonen mener at regnskapet for 2011 ikke er avgitt i tråd med forventede krav til regnskapsføring. Bakgrunnen for dette er at det innenfor Hinode-prosjektet er regnskapsført forsinkede inntekter fra 2010 i regnskapet for 2011. Videre pekes det på at prosjektet ikke har blitt belastet for Norsk Romsenters egeninnsats.

Svar: Som departementet tidligere har opplyst, er ikke Hinode-prosjektet et prosjekt som skal slutføres på et gitt tidspunkt i fremtiden, men en løpende, tidsavgrenset aktivitet. Begrepet "eksternt finansiert prosjekt" kan derfor oppfattes noe misvisende. Årsaken til forsinkelsen av inntektene fra 2010 er at ESA har hatt problemer med utbetalinger grunnet innføring av nytt økonomisystem. Når det gjelder belastningen av Norsk Romsenters egeninnsats, viser vi til at Hinode-prosjektet er nært knyttet til Norsk Romsenters kjerneoppdrag og at det ville ha vært naturlig å bruke ressurser på dette uavhengig av den eksterne inntekten fra prosjektet. Det er derfor ikke gitt at det ville være korrekt å belaste prosjektet for Norsk Romsenters egeninnsats.

Regnskapet har blitt ført på samme måte siden Norsk Romsenter ble opprettet som forvaltningsorgan i 2004. Riksrevisjonen har ikke tidligere hatt merknader til dette. Rapporteringen er i tråd med Økonomiregelverket og Norsk Romsenters interne rutiner, noe departementet anser for å gi tilstrekkelig informasjon.

Norsk Romsenter deltar i prosjekt om innføring av Standard kontoplan for statlige virksomheter og periodisert virksomhetsregnskap i henhold til

statlige regnskapsstandarder (SRS). Prosjekter er planlagt slutført i løpet av 2012.

Riksrevisjonens bemerkninger knyttet til manglende etterlevelse av retningslinjene for nasjonale følgemidler

Riksrevisjonen vurderer at løsningen med å øremerke midler til Andøya Rakettskytefelt innenfor de nasjonale følgemidlene innebærer direkte subsidiering av et statlig selskap. Det stilles på denne bakgrunn spørsmål om hvorvidt departementets og Norsk Romsenters ledelse i tilstrekkelig grad har sikret at retningslinjene for følgemiddelordningen er dekkende for tilskuddsforvaltningen og dens formål.

Svar: Øremerkingen av midler har sin bakgrunn i Stortingets vedtak i statsbudsjettet for 2010, 2011 og 2012 om å revitalisere Andøya Rakettskytefelt. Øremerkingen av midler til Andøya Rakettskytefelt har således vært forankret i Stortingets budsjettvedtak og i departementets årlige tildelingsbrev til Norsk Romsenter. Norsk Romsenter har ikke gjort annet enn å implementere disse styringssignalene. Revitaliseringen av Andøya Rakettskytefelt er etter departementets syn godt innenfor formålet med følgemiddelordningen, ettersom den bidrar til å bedre utnyttelsen av en naturgitt norsk forutsetning for romrelatert virksomhet og bidrar til utvikling av teknologiske kapasiteter, som kommer norsk næringsliv og forskning til gode. Departementet anser ikke at øremerkingen representerer noen vesentlig fordel for minoriteteier Kongsberg Defence & Aerospace (KDA), siden Andøya Rakettskytefelt ikke kan betale utbytte. De styrkede teknologiske kapasitetene på Andøya Rakettskytefelt vil kunne komme alle relevante norske selskaper til gode, ikke bare KDA. Departementet ser likevel at løsningen med å øremerke midler innenfor de nasjonale følgemidlene kan være uheldig sett i forhold til regelverkets ordlyd og vil vurdere andre løsninger for å håndtere eventuelle fremtidige bevilgninger av samme type.

Riksrevisjonens bemerkninger knyttet til rollefordeling i romsektoren

Riksrevisjonen bemerker at organiseringen av den statlige virksomheten i romsektoren fremstår som lite oversiktlig med tanke på rolletildeling, myndighetsansvar og økonomisk oppfølging og fordeling av midler. Det stilles spørsmål ved om den store andelen statlig eierskap sikrer tilstrekkelig konkurranse. Det bemerkes videre at det ikke er tilfredsstillende dokumentert hvordan

økonomiske midler er tildelt aktørene i den statlige delen av romsektoren.

Svar: Nærings- og handelsdepartementet anser organiseringen av den statlige virksomheten i romsektoren som velfungerende og oversiktlig. Det samme gjelder tildeling av roller og myndighetsansvar. Det er riktig at mange norske rombedrifter tilhører selskaper der staten er hovedaksjonær, noe som for øvrig også er tilfellet for romsektoren i de fleste andre land. Departementet ser ikke at dette i seg selv skulle være til hinder for forsvarlig forvaltning av de statlige tilskuddsordningene til sektoren. Det er også riktig at norsk romvirksomhet utgjør et begrenset miljø. I Norge er det et relativt lite antall personer som har god kompetanse på romvirksomhet. Mange av disse er tilknyttet Norsk Romsenter. Dersom man skal utnytte denne kompetansen best mulig, er det ikke til å unngå at disse personene har direkte kontakt med andre innenfor samme fagområde. Dette er vanskelig å unngå, om man samtidig skal ivareta hensynet til forsvarlig og faglig fundert forvaltning. I spesielle tilfelle kan også enkeltpersoner ha flere roller. Dette er faglig sett en styrke, men må avveies mot eventuelle habilitetsspørsmål som kan oppstå. Det er etablert regler og rutiner som sikrer at habiliteten ivaretas i disse tilfellene. Departementet anser rutinene Norsk Romsenter har etablert for å være tilstrekkelige og som ivaretar hensynet til habilitet og ryddighet i forvaltningen.

Avsluttende kommentar

Riksrevisjonens merknader vil bli tatt til etterretning og inngå i departementets videre arbeid med å utvikle etatsstyringen."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt åtte avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til henholdsvis Garantiinstituttet for eksportkreditt og Norsk Romsenter.

6.1 Nærings- og handelsdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

6.1.1 Altinn

Riksrevisjonen ser alvorlig på at svakhetene ved den eksisterende løsningen har medført forsinkelser i tjenesteproduksjonen, og dermed at realisering av gevinster har blitt skjøvet framover i tid. Riksrevisjonen anser det som svært alvorlig

at det nå er skapt usikkerhet om Altinn-løsningen kan takle de volumene som særlig arbeids- og velferdsetaten har behov for, noe som var en viktig forutsetning for Altinn. Riksrevisjonen ser derfor med bekymring på om Altinn-løsningen vil oppfylle de mål og budsjетtrammer som lå til grunn for mandatet og Stortingets vedtak og forutsetninger for Altinn.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det samtidig behov for å utvikle og styrke etatsstyringen i de aktuelle departementene, og koordineringen mellom disse for å samordne pågående ikt-prosjekter. Riksrevisjonen anser det som viktig å få flere virksomheter til å ta i bruk Altinn på en måte som reduserer skjemabelastningen og bidrar til størst mulig effekt for samfunnet. Riksrevisjonen anser det videre som nødvendig at Nærings- og handelsdepartementet så raskt som mulig sørger for at Altinn-løsningen blir robust nok til å ta i mot både nye tjenesteeiere og nye tjenester.

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det har vært en økning i antall uønskede hendelser, slik som driftsavbrudd og kritiske feilsituasjoner. I 2011 ble det registrert flest alvorlige feil knyttet til utvikling og drift av Altinn mot slutten av året. I tillegg oppsto det en ny alvorlig hendelse i forbindelse med utleggingen av selvangivelsen våren 2012. Etter Riksrevisjonens vurdering har departementets overordnede styring av utviklingen av Altinn-løsningen ikke vært god nok. Spesielt etter at den kritiske hendelsen oppsto ved utsendelse av selvangivelsen i mars 2011 burde det blitt iverksatt tiltak for å unngå nye hendelser i 2012. Selv om det ifølge departementet har vært en tettere oppfølging av prosjektet gjennom vinteren 2012, burde departementet i en tidligere fase ha prioritert tettere oppfølging av utviklingen i Altinn.

Riksrevisjonen registrerer at departementet arbeider med å iverksette nye tiltak framover. Riksrevisjonen vil understreke behovet for konkrete og proaktive tiltak for å møte det risikobildet som Altinn har til enhver tid, og påpeker viktigheten av at departementet i sin framtidige etatsstyring angir målbare styringsparametre for å sikre at målene for Altinn blir nådd.

Riksrevisjonen ser videre alvorlig på at departementet ikke har initiert endringer i de overordnede beredskapsplanene for Altinn etter den kritiske hendelsen i 2011. Riksrevisjonen har merket seg at det nå arbeides med en full gjennomgang av

planverket i løpet av 2012, men er likevel kritisk til at den planlagte beredskapsøvelsen i 2012 kun skal gjennomføres som en skrivebordsøvelse.

Riksrevisjonen er kritisk til at Nærings- og handelsdepartementet ikke har vært mer opptatt av å sikre kompetanseoverføring fra innleide konsulenter til Brønnøysundregistrenes egen organisasjon. Riksrevisjonen har merket seg at departementet nå har initiert en gjennomgang for å synliggjøre kompetansegapet, og samtidig har gitt Brønnøysundregistrene i oppdrag å styrke og tydeliggjøre Altinn i organisasjonen.

Riksrevisjonen konstaterer at Nærings- og handelsdepartementet heller ikke i 2011 har holdt løpende oversikt over totalkostnaden for Altinn fra satsingens oppstart. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke har etablert et rapporteringssystem for Brønnøysundregistrene og andre tjenesteeiere som kan dokumentere at totalt forbrukte ressurser på Altinn-satsingen er innenfor de budsjетtrammene som Stortinget har vedtatt. Riksrevisjonen registrerer at det nå skal legges opp til en årlig gjennomgang av alle kostnadene relatert til Altinn. Riksrevisjonen anser det kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementet fortsatt ikke har lagt fram en oppstilling over totalkostnaden for Altinn ved utgangen av 2011.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK) Departementets styring

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at Nærings- og handelsdepartementets oppfølging og styring av GIEK framstår som mangelfull. Revisjonen for 2011 viser at styringsdialogen og myndighetsstrukturen for GIEK er utfordrende, likeså forståelsen av rammeverket som gjelder for GIEKs monopolbaserte tjenesteyting og virksomhetens administrasjon.

Riksrevisjonen merker seg departementets understreking av GIEKs delegerte myndighet, jf. statens økonomiregelverk og styrets ansvar i henhold til GIEKs vedtekter og hovedinstruks. Departementet har likevel et selvstendig ansvar for oppfølging og styring av forvaltningsbedriften GIEK. Riksrevisjonen understreker at GIEK er en del av forvaltningen, og at staten bærer et økonomisk og juridisk ansvar for virksomheten, der statsråden i Nærings- og handelsdepartementet er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for

alle sider ved virksomheten. Det omfatter blant annet både økonomisk styring og virksomhetens utførelse av tillagte oppgaver.

Riksrevisjonen merker seg at departementet framover vil vurdere risiki knyttet til GIEK, spesielt innenfor de områdene Riksrevisjonen har hatt merknader til, som håndtering av habilitets-spørsmål og bruk av informasjon, samt overholdelse av regelverk for offentlige anskaffelser. I forbindelse med risikovurderingene vil Nærings- og handelsdepartementet vurdere om det er behov for å iverksette nye tiltak. Dette vil Riksrevisjonen følge opp i den løpende revisjonen framover.

Habilitetsmessige forhold og bruk av informasjon

GIEK har en sentral markedsrolle, og informasjon fra garantisøkere inneholder ofte svært sensitiv finansiell informasjon. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at GIEK har mindre restriktive føringer for handel i finansielle instrumenter, og for å inneha eierandeler i selskaper som virksomheten har garantiansvar for, enn det andre statlige finansaktører har innenfor sine ansvarsområder. Riksrevisjonen ser alvorlig på at departementet ikke synes å se at dette kan få alvorlige konsekvenser for GIEKs tillit og omdømme, og at et strengere regelverk vil kunne redusere risikoen for misbruk av informasjon.

Riksrevisjonen er videre kritisk til at verken GIEK eller departementet anser det som et problem for styrets kollegiale saksbehandling og styringsdyktighet at det nesten uten unntak er ett eller flere styremedlemmer som er inhabile i de garantisaker som er til behandling. Dette innebærer at styremedlemmenes faglige kompetanse i mange saker ikke vil kunne anvendes i styrets saksbehandling, siden medlemmene ofte vurderes å være inhabile i de garantisakene de faktisk har størst kompetanse innenfor.

Riksrevisjonen ser positivt på at GIEK nå skal gå gjennom rutiner for dokumentasjon av de habilitetsvurderingene som gjøres i garantisaksbehandling. Riksrevisjonen merker seg også at GIEK skal gå gjennom habilitetsrutinene og retningslinjene for handel i verdipapirer på nytt, og at departementet skal se til at GIEKs styre følger opp arbeidet med habilitetsvurderinger og mulig tiltak for i større grad å kunne hindre spredning av sensitiv informasjon internt og utad.

Internkontroll

Riksrevisjonen ser alvorlig på at GIEK innenfor flere områder har mangelfull styring over egen virksomhet. Særlig framstår kostnadskontrollen og budsjettstyringen som svak, herunder oppfølgingen av anskaffelser og konsulentbruk.

GIEK har siden 2009 hatt en omfattende økning i bruk av eksterne konsulenter og rådgivere. Riksrevisjonen vil peke på at økningen i kostnader til konsulenter ikke har vært tilstrekkelig budsjettert, og at dette de siste årene har gitt behov for ekstrabevilgning i revidert nasjonalbudsjett. Dette viser mangelfull virksomhetsplanlegging. Riksrevisjonen merker seg GIEKs omfattende bruk av konsulenter blant annet til utførelse av administrative kjerneoppgaver. Riksrevisjonen er kritisk til at GIEK har gjort seg avhengig av eksterne konsulenter for å utføre sine oppgaver.

Riksrevisjonen konstaterer at Nærings- og handelsdepartementet har godkjent opprettelsen av et eget advokatkontor i GIEK etter å ha forelagt saken for Regjeringsadvokaten. Riksrevisjonen vil peke på at det er opplyst at dette ikke vil redusere bruken av ekstern advokatbistand.

Riksrevisjonen merker seg at GIEK har iverksatt flere tiltak for å forbedre internkontrollen, og at departementet i sin risikovurdering av virksomheten vil ha et spesielt fokus på internkontroll og etterlevelse.

Behandling av garantisak – Partsrederiet P/R Havskip III DA

Riksrevisjonen ser alvorlig på at GIEK gjennomførte en tapsbegrensningsløsning ved etableringen av partsrederiet P/R Havskip III DA. Riksrevisjonen merker seg at departementet er av den oppfatning at GIEK ved mislighold kan gjøre bruk av en partsrederiløsning. Riksrevisjonen understreker at dette virkemiddelet ikke er eksplisitt hjemlet i GIEKs vedtekter eller regelverk for virksomheten. Etter Riksrevisjonens oppfatning er aksjeerverv og låneytelser ikke virkemidler som er forenlig med en forvaltningsbedrift med formålet å være en nøytral og uavhengig garanti-stiller. GIEKs etablering av eierandel i og ytelse av lån til partsrederiet kan ha påvirket konkurransen i et marked som GIEK har stor eksponering i, og det kan ha brutt med markedets forutsetninger til GIEKs rolle. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke i større grad har vurdert GIEKs tilnærmede monopolistrolle og de begrensninger som ligger i formålet til GIEK.

Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og handelsdepartementet ikke mener at partsrederisaken P/R Havskip III DA oppfyller vesentlighetskriteriet i bestemmelsene punkt 8.3.6 i statens økonomiregelverk, og at GIEK derfor ikke behøvde å forelegge saken for departementet. Riksrevisjonen vil peke på at GIEKs innleide internrevisor anbefalte GIEK å avklare forhold vedrørende etableringen av partsrederiløsningen med overordnet myndighet. Riksrevisjonen understreker at praktiseringen av regelverk og retningslinjer for GIEKs rapportering og foreleggelse av vesentlige saker framstår som utilstrekkelig for å ivareta departementets styringsansvar.

6.2.2 Norsk Romsenter

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Nærings- og handelsdepartementet de siste årene har øremerket en stor andel midler fra en konkurransebasert tilskuddsordning, følgemiddelordningen, til Andøya Rakettskytefelt AS, der departementet eier 90 prosent av selskapet. Følgemiddeltilskuddet framstår som direkte statlig støtte til driften av selskapet. Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har vurdert markedsposisjonen til Andøya Rakettskytefelt AS, og dermed andre måter for kapitaloverføring til selskapet. Riksrevisjonen vil påpeke at bruk av tilskuddsmidler til subsidiering av driften av et statlig selskap kan være ulovlig statsstøtte i henhold til EØS-regelverket, og at øremerking av midler ikke er nevnt som en del av departementets notifikasjon av følgemiddelordningen til EFTAs overvåkningsorgan ESA. Revisjonen har i tillegg vist at det er svak etterlevelse av økonomiregelverket ved manglende oppdatering av retningslinjene for følgemiddelordningen. Riksrevisjonen merker seg at departementet mener øremerking av midler kan være uheldig sett i forhold til regelverket, og at det heretter vil bli vurdert andre løsninger.

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdiggjort at Norsk Romsenter sitt årsregnskap for 2011 ikke er i samsvar med kravene til regnskapsføring. En vesentlig del av årets overskudd består av overskuddet på et stort løpende prosjekt der virksomhetens egeninnsats ikke er regnskapsført. I tillegg er inntekter og kostnader tilknyttet følgemiddelordningen feilaktig presentert i regnskapet. Riksrevisjonen merker seg at Nærings- og handelsdepartementet anser kategoriseringen av nevnte prosjekt som utydelig. Dette tydeliggjør behovet for å følge opp at Norsk Romsenter etablerer rutiner for prosjektkategorisering og korrekt

regnskapsføring. Riksrevisjonen har merket seg at Norsk Romsenter skal følge statlige regnskapsstandarder fra 2012.

Riksrevisjonen merker seg at organiseringen av de statlige aktørene i romsektoren i Norge kan gi utfordringer med hensyn til å dokumentere at økonomiske transaksjoner og andre forhold ikke påvirkes av nære relasjoner eller strukturer som kan gi urettmessige fordeler for enkelte aktører. Riksrevisjonen er kritisk til at mange personer har flere ulike roller i de statlige virksomhetene, og at ansvar og oppgaver, herunder styringen og eierutøvelsen av selskapene Andøya Rakettskytefelt AS og Norsk Romsenter Eiendom AS, er delt mellom eier (departementet) og forvalteren av eierskapet i disse (Norsk Romsenter). Riksrevisjonen vil påpeke at det er viktig med grundige habilitetsvurderinger og avklarte roller og styringssystemer i statsforvaltningen.

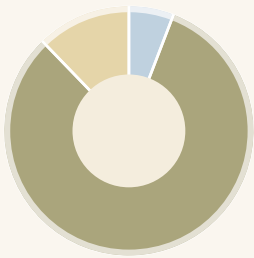
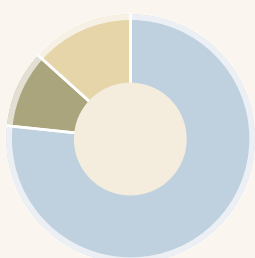
Olje- og energidepartementet

1 Olje- og energidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 1045 | 25 956 | 27 001 | 26 994 | 398 |
| Inntekter | | 161 842 | | 164 403 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Olje- og energidepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|--------------|--|
| 3 | virksomheter | Norges vassdrags- og energidirektorat |
| 3 | fond | Konsesjonsavgiftsfondet |
| 6 | selskaper** | |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. Rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Olje- og energidepartementets etatsstyring

Riksrevisjonen har gjennomført revisjon av Olje- og energidepartementets etatsstyring. Utgangspunktet for revisjonen er i hvilken grad departementet har fastsatt struktur for utarbeidelse av Prop. 1 S med overordnede mål, styringsparametre og gjennomføring av evalueringer, jf. *reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomireglementet) §§ 4, 5 og 16.

Beskrivelse av mål

Kontrollen viser at det er vanskelig å skille beskrivelse av mål fra tilstandsbeskrivelse, hovedutfordringer og strategier i del I av Olje- og energidepartementets Prop. 1 S (2010–2011). Videre viser kontrollen av del II at det ikke er fastsatt et hovedmål til programkategori 18.30 *Teknologi og internasjonalisering*. Det er også brukt ulike begreper for å beskrive hovedmål og resultatmål, og det er uklart om beskrivelsen under de enkelte programkategorier og kapitler er mål eller oppgaver og aktiviteter.

Styringsparametre

Under programkategori 18.10 *Petroleum* har departementet beskrevet resultatmål og prioriterte oppgaver. For programkategori 18.20 *Energi- og vannressurser* er det beskrevet 50 oppgaver strukturert etter Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) fire hovedmål, hvorav ti oppgaver er prioritert. Videre viser kontrollen at departementet i liten grad har tatt i bruk styringsparametre for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater over tid.

Evalueringer

Departementet har ikke gjennomført evalueringer av NVE eller Oljedirektoratet de siste årene.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Norges vassdrags- og energidirektorat

NVE har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad for følgende forhold:

2.1.1 Flomvarslingstjenesten

Flomvarsling omfatter vannføring og vannstand i elv, og er NVEs eneste operative varslingstjeneste. Flomvarslingstjenesten er basert på registreringer i hydrologisk database fra målestasjoner for vannføring og vannstand. Målestasjonene er utstyrt for overføring av data i sanntid. NVE arbeider med riktig måling og datakvalitet knyttet til mottak av data for registrert vannstand og vannføring fra målestasjoner. Modellverktøy blir brukt for utarbeidelsen av hydrologiske prognoser. NVE har til enhver tid behov for tilgang til hydrologiske data for å kunne håndtere framtidige kritiske flomsituasjoner. Oppdaterte vannstands-/vannføringsdata er av stor betydning for å kunne formidle korrekt informasjon til berørte kommuner, de som regulerer vannstand, media og allmennheten.

NVE har 400 målestasjoner og har ikke kapasitet til å prioritere alle målestasjonene like godt for oppfølging. For å ha en klar prioritering i arbeidet med datainnhenting og sikre at data fra flest mulig av de viktigste stasjonene er tilgjengelige til enhver tid, har NVE valgt ut 150 prioriterte flomvarslingsstasjoner. Utvalget justeres etter behov ut fra faglige vurderinger i flomvarslingstjenesten. For at alle målestasjonene skal ha samme kvalitet, har NVE rutiner for årlig stasjonskontroll.

Revisjonen viser at

- NVE ikke kan legge fram dokumentasjon på vedtak for valg av prioriterte flomvarslingsstasjoner og hvilke faglige kriterier stasjonene er valgt ut fra
- NVE ikke har rutine på overordnet nivå for å følge opp at årlig stasjonskontroll er gjennomført og registrert i databasen HYSOPP/HYDRA II, og at eventuelle avvik er rettet opp

Olje- og energidepartementet opplyser at NVE, etter tilbakemelding fra utført revisjon, har innført ny praksis for dokumentasjon og behandling av beslutninger om flomvarslingstjenesten. Departementet viser videre til at NVEs rutiner for internkontroll ikke har vært godt nok tilpasset endringer i behovet for tilsyn med stasjonene. Det har blant annet sammenheng med ulike egen-skaper ved målestasjonene. Departementet legger til grunn at de nye rutinene vil forbedre NVEs internkontroll på dette området.

2.1.2 Anleggsvirksomheten

NVE Anlegg er organisert som egen resultat enhet, men er ikke organisatorisk skilt ut fra NVE som

egen forretningsdrift. Organiseringen som egen resultatenhet er foretatt for å få et klarere skille mellom NVEs forvaltningsoppgaver og entreprenøroppgaver knyttet til NVEs forbygningsvirksomhet.¹ NVE Anlegg skal primært utføre sikrings- og miljøtiltak i vassdrag og andre vassdragsrelaterte tiltak, herunder nødvendig vedlikehold av eksisterende anlegg som NVE har gitt bistand til. Enheten utgjør dessuten en del av NVEs beredskapsorganisasjon, og skal bidra til å opprettholde og videreutvikle den vassdrags-tekniske kompetansen i NVE. NVE Anlegg konkurrerer i entreprenørmarkedet om anleggsarbeider finansiert over NVEs budsjett og vassdragsrelaterte arbeider for andre tiltakshavere.

Riksrevisjonen har gjennomført kontroll av anleggsvirksomheten i NVE, blant annet om den interne kontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet og er dokumentert med interne styringsdokumenter, jf. *Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomibestemmelsene) punkt 2.3.1 og 2.4. Kontrollen viser blant annet at interne styringsdokumenter for anleggsvirksomheten ikke beskriver

- ansvar for lagring, vedlikehold eller bruk av beredskapsutstyr i en krisesituasjon
- hvordan steinbrudd organiseres, og hvilke rutiner som praktiseres ut fra beredskapsmessige forhold og økonomiske hensyn
- hvilke tiltak som er etablert for å redusere sannsynligheten for at det oppstår kryssubsidiering, blant annet ved at inntekter fra NVEs forvaltningsoppgaver og forbygningsvirksomhet eventuelt benyttes til å finansiere konkurranseutsatt virksomhet

Olje- og energidepartementet opplyser at NVE vil revidere instruksene for NVE Anlegg i samsvar med lover og forskrifter, samt endre NVEs interne reglement med nødvendige henvisninger. Videre opplyser departementet at NVE også vil gjennomføre kontroll av anleggsvirksomhetens aktiviteter for å sikre at instruksene fortsatt er dekkende. I denne forbindelse vil også underliggende rutiner bli oppdatert.

2.2 Konsesjonsavgiftsfondet

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte at Konsesjonsavgiftsfondets regnskap for 2011 er korrekt, og fondet har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad for følgende forhold:

1) Gjennomføring av sikringstiltak av elver og strandbredder med betongmur, steinplastring eller lignende for å hindre utgraving eller erosjon pga. strøm og bølgeslag.

Kraftverkseierne plikter å betale en årlig avgift til staten og berørte kommuner ved konsesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven eller industri-konsesjonsloven. Konsesjonsavgifter betales av regulanter² og energiverk som kompensasjon for de ulemper vannkraftutbygging påfører allmenne interesser, samt at det gis som en andel av verdiskapingen. Hoveddelen av avgiftene tilfaller kommuner der utbygging har funnet sted. Avgiftene til kommunene avsettes i et fond som skal benyttes til utbygging av næringslivet. En mindre andel går til staten og er grunnlaget for Konsesjonsavgiftsfondet. NVE har regnskapsføreransvaret for fondet, mens Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret.

Konsesjonsdatabasen (KDB) inneholder grunnleggende opplysninger om gitte konsesjoner/tillatelser for utbygging/regulering og andre inngrep i vassdrag. Vassdragskonsesjoner er gitt fra desember 1917 og framover, og mange av disse er fortsatt gyldige. I 2011 var det beregnet konsesjonsavgifter på 138 mill. kroner til staten og 572,6 mill. kroner til kommunene.

NVE fastsetter avgiftssats og beregner kraftgrunnlag for konsesjoner som er gitt etter vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven, samt beregner og fordeler konsesjonsavgiftene mellom kommunene og til staten. Kraftgrunnlaget er basert på en beregning av kraftverkets teoretiske produksjonskapasitet, som fastsettes ut fra fallhøyde og vannføring gjennom kraftverket. Avgiftssatsen bestemmes ved tildeling av konsesjonen og reguleres hvert femte år ut fra gjennomsnittlig konsumprisindeks. Den opprinnelige avgiftssatsen går fram av konsesjonstildelingen.

Riksrevisjonen har kontrollert om internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, fungerer på en tilfredsstillende måte og kan dokumenteres. Videre har det blitt kontrollert om NVE har etablert systemer og rutiner som sikrer at inntektskrav blir juridisk bindende, og at krav blir fastsatt, utstedt og innbetalt med riktige beløp, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4 og 5.4.1.

Intern styring og kontroll

Revisjonen viser at det ikke er foretatt risiko- og vesentlighetsvurderinger av Konsesjonsavgiftsfondet. Videre viser revisjonen at rutinedokumentene ikke beskriver alle aktivitetene tilknyttet beregning og innkreving av konsesjonsavgifter, og at utførte kontroller ikke blir dokumentert og

2) Foretak som regulerer et vassdrag for kraftutbygging.

oppbevart. Revisjonen viser også at det ikke finnes system- og brukerdokumentasjon som beskriver hvordan kravene i økonomibestemmelsene kan oppfylles. Det føres ikke logg i KDB av endringer i faste data, og det finnes ikke dokumentasjon av at beregningsprogrammet for konsesjonsavgifter er kvalitetssikret.

Etterprøving av konsesjonsavgifter

I revisjonen ble det valgt ut beregninger fra KDB for i alt 18,3 mill. kroner ut fra samlet fakturert beløp til staten på 138 mill. kroner i 2011. Revisjonen viser enkelte feilregistreringer i KDB sammenlignet med arkivert dokumentasjon. Ervervskonsesjoner kan ikke etterprøves på en lett kontrollerbar måte. NVE kunne ikke legge fram dokumentasjon for beregning av vannføring for 36,7 prosent av utvalget, blant annet fordi saksmapper var avlevert til Riksarkivet.

Olje- og energidepartementet opplyser at det vil følge opp at NVE utfører en risiko- og vesentlighetsvurdering av Konsesjonsavgiftsfondet, og at nødvendige tiltak følges opp og rapporteres i tilknytning til styringsdialogen.

3 Olje- og energidepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Mål- og resultatstyring for CO₂-håndtering

I forbindelse med revisjonen av 2010-regnskapet var Riksrevisjonen kritisk til at departementet i liten grad beskrev mål og resultatkrav for vurdering av måloppnåelse for de enkelte CO₂-håndteringsprosjektene og Fond for CLIMIT i Prop. 1 S (2009–2010). Videre stilte Riksrevisjonen spørsmål ved om resultatrapporteringen samsvarer med de resultatkrav som er presentert i Prop. 1 S (2009–2010).

Departementet har i Prop. 1 S (2011–2012) gjort tilpasninger med egne avsnitt i omtalen av postene under kapittel 1833 *CO₂-håndtering* for å skille klarere mellom resultatmål, aktiviteter og budsjett og resultatrapportering.

Saken avsluttes.

Olje- og energidepartementets tilskuddsforvaltning

Ved revisjonen av 2010-regnskapet var Riksrevisjonen kritisk til at departementet bevilget tilskudd og andre overføringer på poster som ikke var i samsvar med *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet).

Departementet har gjennomført en del endringer som er innarbeidet i statsbudsjettet for 2012, jf. Prop. 1 S (2011–2012), slik at dette bedre samsvarer med bevilgningsreglementet.

Saken avsluttes.

3.2 Norges vassdrags- og energidirektorats tilsynsvirksomhet

I forbindelse med revisjonen av 2010-regnskapet fant Riksrevisjonen det kritikkverdige at NVE ikke hadde etablert et tilfredsstillende system for å sikre nødvendig styringsinformasjon for tilsynsvirksomheten. Riksrevisjonen pekte på at tilsynene er av stor viktighet for forsyningssikkerheten av energi, sikkerhet i anleggene, og for at miljø- og landskapshensyn blir ivaretatt. Riksrevisjonen merket seg at NVE hadde satt i gang arbeid for å etablere tiltak på overordnet nivå for styring, oppfølging og rapportering av tilsynsvirksomheten, og forutsatte at departementet ville følge opp NVEs arbeid med å sikre nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for NVEs tilsynsvirksomhet.

Departementets oppfølging av NVEs tilsynsvirksomhet foregår primært gjennom den alminnelige styringsdialogen. NVEs årsrapport for tilsyn har blitt gjennomgått på styringsdialogmøte mellom departementet og NVE, og NVE har orientert om arbeidet med å sikre mer tilfredsstillende styringsinformasjon for tilsynsvirksomheten. NVE har etablert en prosjektgruppe for å følge opp punktene som Riksrevisjonen har påpekt. Prosjektet er i en forfase, og det er planlagt en prosjektperiode på to år.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Olje- og energidepartementets etatsstyring

Riksrevisjonens kontroll av departementets struktur og rammeverk for etatsstyring og beskrivelse av mål viser at det er vanskelig å skille beskrivelse av mål fra tilstandsbeskrivelse, hovedutfordringer og strategier. Det er også uklart om beskrivelsen under de enkelte programkategorier og kapitler er mål, eller om det beskrives oppgaver og aktiviteter. Videre viser kontrollen at departementet i liten grad har tatt i bruk styringsparametre for vurdering av måloppnåelse og resultater over tid. Kontrollen viser også at departementet de siste årene ikke har gjennomført evalueringer av NVE eller Oljedirektoratet.

Svakheter og mangler i målstrukturen for styring av underliggende virksomheter, og manglende bruk av styringsparametre i etatsstyringen, gir risiko for at grunnlaget for vurdering av måloppnåelse og resultater er mangelfullt. Manglende evalueringer medfører risiko for at man ikke har tilstrekkelig informasjon om virksomhetens effektivitet, måloppnåelse og resultater, at virksomheten ikke styres på mest mulig effektiv måte, og at den ikke når fastsatte mål. Riksrevisjonen stiller spørsmål om departementet har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere underliggende virksomheters måloppnåelse og resultater når rapporteringen i stor grad omfatter aktiviteter og oppgaver. Samtidig er det i liten grad fastsatt mål med tilhørende styringsparametre, og det har ikke blitt gjennomført systematiske evalueringer av underliggende virksomheter.

4.2 Norges vassdrags- og energidirektorat

4.2.1 Flomvarsling

Revisjonen viser at NVE ikke har lagt fram dokumentasjon for utvelgelsen av prioriterte flomvarslingsstasjoner og hvilke faglige kriterier flomvarslingsstasjonene er valgt ut fra. Videre viser revisjonen at det ikke har vært rutiner på overordnet nivå for å følge opp at den årlige stasjonskontrollen er gjennomført, og at eventuelle avvik er rettet opp. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at NVE har etablert tilfredsstillende internkontroll for å dokumentere valg av prioriterte flomvarslingsstasjoner og oppfølging av stasjonskontroll. Riksrevisjonen stiller også spørsmål om ikke betydningen av tilfredsstillende operativ varslingstjeneste øker som følge av mulige økende konsekvenser av klimaendringer.

4.2.2 Anleggsvirksomhet

Riksrevisjonens kontroll viser at interne styringsdokumenter for anleggsvirksomheten ikke beskriver ansvar for lagring, vedlikehold og bruk av beredskapsutstyr. Det beskrives heller ikke hvordan steinbruddene organiseres og hvilke beredskapsrutiner som praktiseres. Det er heller ikke beskrevet hvilke tiltak som er etablert for å redusere sannsynligheten for at det oppstår kryssubsidiering når NVE Anlegg konkurrerer som aktør i entreprenørmarkedet om anleggsarbeid finansiert over NVEs budsjett, og om vassdragsrelaterte oppdrag for andre tiltakshavere. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at NVEs interne

styringsdokumenter er tilpasset anleggsvirksomheten.

4.3 Konesjonsavgiftsfondet

Revisjonen viser at det ikke er foretatt risiko- og vesentlighetsvurderinger av Konesjonsavgiftsfondet. Videre viser revisjonen at det er mangler ved systemer og rutiner, system- og bruker-dokumentasjon, dokumentasjon av utførte kontroller, og kvalitetssikring av systemet for beregning av konesjonsavgift. Revisjonen har også vist at deler av etterspurt dokumentasjon ikke kunne legges fram, og at det var feilregistreringer i konesjonsdatabasen sammenlignet med arkivert dokumentasjon. Disse forholdene medfører at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte at regnskapet for 2011 er korrekt. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp påpekte forhold.

5 Svar fra Olje- og energidepartementet

Saken har vært forelagt Olje- og energidepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"Det vises til oversendt resultat av regnskapsrevisjonen for 2011 til uttalelse i brev av 25.06.12.

Olje- og energidepartementets etatsstyring

Hovedtrekkene og de overordnede målene og strategiene i energipolitikken er beskrevet innledningsvis i Prop. 1 S. Videre er etatenes overordnede mål og resultatmål beskrevet i respektive programkategorier i Prop. 1 S.

Eksempelvis er Oljedirektoratets viktigste mål å bidra til verdiskaping i olje- og gassvirksomheten gjennom en ansvarlig ressursforvaltning, med forankring i sikkerhet, beredskap og ytre miljø. Dette gjør de i hovedsak ved å være OEDs viktigste rådgivende organ og pådriver overfor oljeselskapene. Oljedirektoratet driver ikke selv olje- og gassaktivitetene, det er det selskapene som gjør. Det vil si at resultatet av Oljedirektoratets arbeid, som økt verdiskaping, høy utvinningsgrad, høy produksjon og lave kostnader, materialiserer seg i rettighetshavernes virksomhet. Hvor stor grad av disse resultatene som skyldes Oljedirektoratets virksomhet er vanskelig å kvantifisere.

Det er generelt vanskelig å utarbeide og kvantifisere gode styringsparametere som vil gi helhetlig og balansert informasjon om etatenes resultater. Departementet forsøker generelt å angi føringer,

slik at virksomhetens måloppnåelse kan følges opp på best mulig måte. Oppfølgingen av etatenes effektivitet, måloppnåelse og resultater gjøres hovedsakelig på bakgrunn av kvalitative vurderinger av rapporter, arbeider og gjennom styringsdialogen mv. Departementet vil imidlertid i større grad utfordre etatene på å angi parametre som kan være egnet til å beskrive virksomheten og utviklingen når det gjelder resultater og måloppnåelse over tid.

Departementets oppfølging av etatene skjer både gjennom den ordinære styringsdialogen og gjennom løpende faglig kontakt og dialog på ulike nivåer. Det avholdes faste styringsdialogmøter i løpet av året mellom departementet og etatene. I Prop. 1 S og tildelingsbrevene gis det føringer om mål og resultater som forventes oppnådd. I tildelingsbrevene stilles det videre rapporteringskrav og i Prop. 1 S gis det en rapportering til Stortinget om etatenes virksomhet og resultater. For å sikre at etatene når fastsatte mål gjennomgås virksomhetenes årsrapporter, halvårsrapporter og risikovurderinger på styringsdialogmøtene. Utforming og oppfølging av tildelingsbrevene diskuteres også på styringsdialogmøter. Ut over de faste styringsdialogmøtene føres det en hyppig og god dialog mellom departement og etatene. Ulike deler av virksomheten er derfor gjenstand for løpende diskusjon og oppfølging mellom departementet og etatene. Dette bidrar til at departementet har god innsikt i etatenes arbeid og resultater og om dette er i tråd med departementets forutsetninger og forventninger.

Når det gjelder evalueringer foretar etatene regelmessige evalueringer av sin måloppnåelse, arbeidsmiljø, prosesser og rutiner i organisasjonen, blant annet for å kunne forbedre sin kompetanse, effektivitet eller andre tiltak. Dette gjøres både med interne og eksterne fagmiljøer. Det gjennomføres regelmessige brukerundersøkelser. I 2010 ble det blant annet gjennomført en brukerundersøkelse for Oljedirektoratet av et eksternt konsulentfirma. Videre er man i ferd med å avslutte arbeidet med en ny brukerundersøkelse når det gjelder NVE. Brukerundersøkelsene er verdifulle knyttet til å måle organisasjonen i kontakt med eksterne brukerne. Resultatene av brukerundersøkelsene drøftes mellom departementet og etaten i styringsdialog og offentliggjort på etatens nettsider.

Departementet har de siste årene ikke gjennomført egne evalueringer av etatene i tillegg til ovennevnte. Departementet ser både behovet for og

nytteten av å gjennomføre evalueringer av etatenes virksomhet, spesielt på områder hvor det er vanskelig å fastsette klart definerte styringsparametre. Departementet vil gjennomgå områder som det vil kunne være særlig aktuelt for departementet å igangsette en evaluering av.

Departementet arbeider kontinuerlig med forbedringer av beskrivelsen i Prop. 1 S og tildelingsbrevene til etatene. Det har blant annet vært arbeidet med en ytterligere tydeliggjøring i tildelingsbrevet for 2012 og i budsjettforslaget for 2013. Eksempelvis har man innledningsvis i tildelingsbrevet til Oljedirektoratet for 2012 gitt en virksomhetsbeskrivelse og hovedmålet til OD. Hovedmålet knyttes deretter til regjeringens mål for næringen slik de beskrives i Meld. St. 28 (2010-2011) "En næring for framtida – om petroleumsvirksomheten". På denne bakgrunn pekes det ut fem ulike resultatmål for Oljedirektoratet. Hensikten er å vise sammenhengen mellom regjeringens ambisjoner og direktoratets hovedmål og resultatmål. Under hvert resultatmål angis det prioriterte oppgaver.

Departementet vil fortsette arbeidet med å forbedre målstrukturen for styring av etatenes virksomhet, herunder bruk av styringsparametre. Videre vil departementet vurdere øvrige virkemidler for å kunne vurdere etatenes måloppnåelse og resultater, herunder systematiske evalueringer som kan bidra til å belyse dette.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) – flomvarslingstjenesten

NVE har redegjort overfor Riksrevisjonen for de faglige kriteriene som ligger til grunn for utvelgelse av målestasjoner som er flomvarslingens førstevalg, de såkalte "prioriterte målestasjonene", og hvordan arbeidet med utvelgelse blir foretatt. Arbeidet dreier seg om ren hydrologisk-faglig prioritering. NVE har gjennomgått og presisert sine rutiner blant annet på bakgrunn av Riksrevisjonens bemerkninger vedrørende dokumentasjon av utvelgelse av målestasjoner samt rutine på overordnet nivå for å følge opp at årlig stasjonskontroll er gjennomført.

For å tilfredsstillere krav til dokumenterbarhet har NVE innført en fast praksis for å behandle og vedta endringer av oppfølgingsrutiner og utvalg av flomvarslingens prioriterte målestasjoner internt i NVE. Det er vedtatt nye rutiner og stasjonsutvalg for prioriterte vannføringsstasjoner. Gjennom disse tiltakene mener NVE å ha etablert rutiner som tilfredsstillere krav til

internkontroll for å dokumentere valg av prioriterte flomvarslingsstasjoner.

Når det gjelder stasjonskontrollen har det tidligere vært en rutine med minst et årlig besøk på hver målestasjon med full stasjonskontroll. NVE har gjennom de siste årene erfart at dette er en rigid praksis. NVE har derfor besluttet å innføre en praksis med en hydrologifaglig vurdering av hvor ofte hver enkelt stasjon bør kontrolleres. Dagens teknologi på målestasjoner med doble sensorer, overvåking av batterispenning og løpende fjernoverføring av data, gjør at NVE har langt bedre kontroll med stasjonsnettet enn tidligere. NVE ser imidlertid at enkelte målestasjoner med spesielle måleforhold kan trenge besøk oftere. NVE har besluttet at målestasjoner skal inspiseres minst hvert tredje år. Dette vil gjøre at NVE får en mer rasjonell og kostnadseffektiv måte å drifte målenettet på. NVE har presisert og dokumentert de nye rutineene for oppfølging av nettet av vannføringsstasjoner på overordnet nivå, herunder følge opp at stasjonskontrollen blir gjennomført.

Fra 1. juni 2011 ble varslingstjenesten for flom og jordskredfare organisert som en egen seksjon i NVE. Organisasjonsendringen vil blant annet imøtekomme økte krav og videreutvikling av den operative varslingstjenesten, som for eksempel konsekvenser av klimaendringer.

Departementet forutsetter at organisasjonsendringen og de nye rutineene vil bedre NVEs internkontroll vedrørende utvelgelse av målestasjoner, oppfølging av stasjonskontrollen på overordnet nivå innenfor flomvarsling og tilfredsstillende økte krav til en operativ varslingstjeneste.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) – Anleggsvirksomheten

Olje- og energidepartementet har i brev til NVE av 14. juni 2012 vist til de forhold som er tatt opp av Riksrevisjonen i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2011.

NVE har i tidligere brev til departementet redegjort for at instruks for NVE Anlegg vil bli utarbeidet så snart som mulig. Den vil revideres i henhold til lover og forskrifter, samt NVEs interne reglement med nødvendige henvisninger. NVE vil også gjennomføre kontroll av anleggsvirksomhetens aktiviteter for å sikre at instruksen fortsatt er dekkende. I denne forbindelse vil også underliggende rutiner oppdateres.

Olje- og energidepartementet har bedt om at ovennevnte arbeid følges opp og rapporteres i forbindelse med årsrapporten for 2012. Olje- og energidepartementet vil følge opp at de interne styringsdokumentene er tilpasset anleggsvirksomheten i tilknytning til styringsdialogen.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) – Konesjonsavgiftsfondet

Olje- og energidepartementet har i brev til NVE av 14. juni 2012 vist til de forhold som er tatt opp av Riksrevisjonen i forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2011. NVE har igangsatt arbeidet med å oppdatere rutinebeskrivelsene for Konesjonsavgiftsfondet.

Olje- og energidepartementet har videre bedt NVE utføre en risiko- og vesentlighetsvurdering knyttet til Konesjonsavgiftsfondet med nødvendige tiltak. Risiko- og vesentlighetsvurderingene skal foreligge og oversendes departementet i forbindelse med halvårsrapporteringen høsten 2012. NVE er bedt om å redegjøre for tiltak og kontrollaktiviteter som planlegges iverksatt for å bringe risikofaktorene til et akseptabelt nivå, samt fremdriftsplan for disse tiltakene. Nødvendige tiltak skal rapporteres og vil bli fulgt opp i tilknytning til styringsdialogen."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fire avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og to avsluttende revisjonsbrev med merknad til Norges vassdrags- og energidirektorat og Konesjonsavgiftsfondet.

6.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

6.1.1 Olje- og energidepartementets etatsstyring

Riksrevisjonen er kritisk til at Olje- og energidepartementet i liten grad har fastsatt målstruktur med tilhørende styringsparametre i styringen av underlagte etater. Riksrevisjonens kontroll viser at det er vanskelig å skille beskrivelse av mål fra tilstandsbeskrivelse, hovedutfordringer og strategier. Det er også vanskelig å skille mellom mål, oppgaver og aktiviteter. Riksrevisjonen vil peke på at mål- og resultatstyring er grunnleggende for hva virksomheten skal oppnå. Riksrevisjonen har merket seg at departementet arbeider med forbedringer av beskrivelsen i Prop. 1 S og tildelingsbrevene til etatene. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet vil forbedre målstrukturen for styring av etatenes

virksomhet, med blant annet bruk av styringsparametre og systematiske evalueringer, som et av virkemidlene for å gi helhetlig og balansert informasjon om virksomhetene og utviklingen av resultater og måloppnåelse over tid. Riksrevisjonen ser det slik at bruk av hensiktsmessige kvantitative og kvalitative styringsparametre i etatsstyringen kan bidra til å sikre at virksomhetens måloppnåelse kan følges opp på en best mulig måte.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Norges vassdrags- og energidirektorat

Flomvarsling

Riksrevisjonen ser alvorlig på at NVE ikke kunne legge fram dokumentasjon for utvelgelsen av prioriterte flomvarslingsstasjoner og hvilke faglige kriterier flomvarslingsstasjonene er valgt ut fra. Videre ser Riksrevisjonen alvorlig på at det ikke har vært rutiner på overordnet nivå for å følge opp at den årlige stasjonskontrollen er gjennomført, og at eventuelle avvik er rettet opp. Riksrevisjonen legger til grunn at en tilfredsstillende operativ flomvarslingstjeneste er viktig blant annet for å kunne ha nødvendig beredskap som kan redusere konsekvensene av flommer forårsaket av klimaendringer med store lokale nedbørmengder. Riksrevisjonen har merket seg at NVE har innført en ny praksis for å behandle og vedta endringer for valg av prioriterte flomvarslingsstasjoner, og at NVE har presisert og dokumentert de nye rutinene for oppfølging av nettet av flomvarslingsstasjoner på overordnet nivå. Det omfatter blant annet å følge opp at stasjonskontrollen blir gjennomført. Riksrevisjonen har videre merket seg at departementet forutsetter at de nye rutinene vil bedre NVEs internkontroll for flomvarsling og tilfredstille økte krav til en operativ varslingstjeneste.

Anleggsvirksomhet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at NVEs interne styringsdokumenter ikke er tilpasset anleggsvirksomheten. Riksrevisjonen viser til at anleggsvirksomheten er en del av NVEs beredskapsorganisasjon, og forutsetter at det utarbeides interne styringsdokumenter for å sikre tilfredsstillende internkontroll, og at det blir etablert beredskapsrutiner og tiltak. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp i styringsdialogen at de interne styringsdokumentene er tilpasset anleggsvirksomheten.

6.2.2 Konesjonsavgiftsfondet

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte Konesjonsavgiftsfondets³ regnskap for 2011.

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at NVEs interne kontroll for Konesjonsavgiftsfondet ikke er tilpasset risiko og vesentlighet med tilhørende tiltak og kontrollaktiviteter. Riksrevisjonen viser til at det ikke er foretatt risiko- og vesentlighetsvurdering, at rutinedokumentene ikke beskriver alle aktivitetene for beregning og innkreving av konesjonsavgifter, og at utførte kontroller ikke blir dokumentert og oppbevart. Videre ser Riksrevisjonen alvorlig på at det ikke finnes system- og brukerdokumentasjon som beskriver hvordan kravene i økonomibestemmelsene oppfylles, at det ikke føres logg i konesjonsdatabasen (KDB) av endringer i faste data, og at det ikke finnes dokumentasjon for at beregningsprogrammet for konesjonsavgifter er kvalitetssikret. Riksrevisjonen ser også alvorlig på at det ikke kan legges fram dokumentasjon for beregning av vannføring for en betydelig del av det utvalget som ble lagt til grunn for etterprøving av konesjonsavgift, fordi saksmapper er overlevert Riksarkivet.

Riksrevisjonen har merket seg at NVE har satt i gang arbeid med å oppdatere rutinebeskrivelsene for Konesjonsavgiftsfondet og å utføre risiko- og vesentlighetsvurderinger med nødvendige tiltak og kontrollaktiviteter. Riksrevisjonen forutsetter at departementet følger opp NVEs tiltak i styringsdialogen med sikte på at risikofaktorene skal bringes til et akseptabelt nivå.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- mål- og resultatstyring for CO₂-håndtering
- Olje- og energidepartementets tilskuddsforvaltning

Følgende sak vil bli fulgt opp i den løpende revisjonen:

- Norges vassdrags- og energidirektorats tilsynsvirksomhet

3) Kraftverkseierne plikter å betale en årlig avgift til staten og berørte kommuner ved konesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven eller industrikonesjonsloven. Hoveddelen av avgiftene tilfaller kommuner der utbygging har funnet sted, og dette ble i 2011 beregnet til 573 mill. kroner. En mindre andel går til staten og er grunnlaget for Konesjonsavgiftsfondet. I 2011 var det beregnet konesjonsavgifter på 138 mill. kroner til staten.

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres forvaltningsrevisjoner om:

- CO₂-håndtering
- konsesjonspraksis for kraft- og nettutbygginger

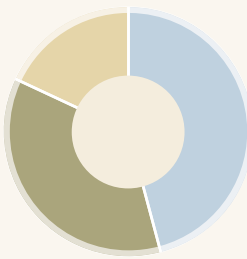
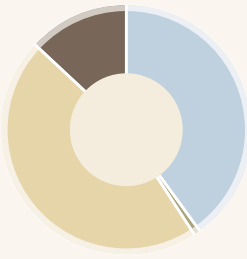
Samferdselsdepartementet

1 Samferdselsdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 1247 | 29 971 | 31 218 | 30 843 | 883 |
| Inntekter | | 3590 | | 3921 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | |
|---|--|---|--|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. | |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. | |

| Samferdselsdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til |
|--|--------------|--|
| 6 | virksomheter | Jernbaneverket |
| 6 | selskaper** | |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. Rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning, eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

1.3.1 Tilskudd til rassikring på fylkesveger

I 2011 ble det bevilget 526,3 mill. kroner over kapittel 1320 post 62 *Tilskudd til rassikring på fylkesveg*. Fra 2010 var det overført 239 mill. kroner, slik at den totale disponible bevilgningen for 2011 utgjør 765,3 mill. kroner. Regnskapet viser et forbruk på 403,83 mill. kroner, slik at årets mindreforbruk er på 361,46 mill. kroner, eller ca. 47 prosent.

Samferdselsdepartementet viser til at handlingsplanen for rassikring på fylkesveger først ble fastlagt i mars 2010, og at dette førte til forsinkede planer for flere rassikringsprosjekter. Departementet viser også til etablering av nytt system for oppfølging av bevilgningen på kapittel 1320 post 62. Systemet gir adgang til omdisponering mellom prosjekter og fylker gjennom året.

1.3.2 Tilskudd til miljøvennlig transport

I 2011 ble det bevilget 73,2 mill. kroner over kapittel 1320 post 72 *Tilskudd til miljøvennlig transport, Transnova-prosjektet*. Fra 2010 var det overført 70,4 mill. kroner, og disponibel bevilgning for 2011 utgjør dermed 143,6 mill. kroner. Regnskapet for 2011 viser et forbruk på 45,5 mill. kroner. Dette medfører et mindreforbruk på 98,1 mill. kroner, eller ca. 68 prosent.

Samferdselsdepartementet viser til at Transnova i perioden 2009 til 2011 ble gitt tilsagn om tilskudd til prosjekter for 197 mill. kroner. For 2011 ble det gitt tilsagn om støtte for 45 mill. kroner. Departementet viser videre til at støtten til Transnovas prosjekter først utbetales etterskuddsvis, og normalt to ganger årlig, basert på dokumenterte utgifter i prosjektene. Forsinkelser med teknologiutvikling fører til at første utbetaling til prosjektene ofte først skjer mellom åtte og ti måneder etter at tilsagnet er gitt. Departementet opplyser at Statens vegvesen har iverksatt tiltak, og vil vurdere om det kan settes i verk ytterligere tiltak.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

2.1 Jernbanelivet

Jernbanelivet (JBV) har fått avsluttende revisjonsbrev med merknad som blant annet gjelder anskaffelser, regnskapsmessige mangler og ikke tilfredsstillende internkontroll.

2.1.1 Anskaffelser

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010* (økonomibestemmelsene) punkt 4.4.4 skal bokførte opplysninger være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig. Riksrevisjonens kontroll av rammeavtaler og løpende avtaler har vist at JBV ikke har oversikt over sentrale rammeavtaler.

Samferdselsdepartementet legger til grunn at arbeidet med å kvalitetssikre at alle kontraktene er korrekt registrert i kontraktsarkivet med sporbarhet til saksarkivet, blir ferdig innen 1. september 2012.

Kjøp over terskelverdier

Ifølge *forskrift om offentlige anskaffelser* (FOA) del III kapittel 18 skal anskaffelser over EØS-terskelverdien på 41 mill. kroner kunngjøres i databasen Tenders Electronic Daily (TED).

Riksrevisjon har kontrollert Jernbanelivets regnskaper, som viser 18 anskaffelser over EØS-terskelverdien der JBV til sammen er fakturert for over 3 mrd. kroner. Kontrollen viser at

- kunngjøringen ikke er foretatt etter regelverket for 11 av de 18 anskaffelsene
- i de tilfellene der JBV har argumentert for unntak etter regelverket, er det ikke dokumentert hjemmel for unntakene

Bruken av skatteattest og HMS-erklæring ved de nevnte anskaffelsene har også vært kontrollert:

- Ved kontroll av skatteattest manglet skatteattest for syv anskaffelser, og to var ugyldige.
- HMS-erklæring manglet i syv tilfeller, og én erklæring var etter kravene for gammel.

Anskaffelser uten dokumentasjon

Riksrevisjonen har kontrollert et tilfeldig utvalg på elleve anskaffelser med fakturabeløp på over 100 000 kroner mot FOA kapittel 3 *Alminnelige regler*. Det er ved revisjonen påvist mangler ved åtte anskaffelser. Det er mangler ved den underliggende dokumentasjonen med krav i regelverket, og i halvparten av utvalget foreligger

det ikke kopi av gyldig kontrakt, ikke dokumentasjon for utløsning av gyldig opsjon eller kontrakten mangler.

Ifølge FOA kapittel 3 og JBV's interne retningslinjer skal det ved anskaffelser over 100 000 kroner foreligge avtale eller kontrakt. JBV opplyser at det brukes en "dummy-verdi" ved kontering av bilag, som innebærer en manglende referanse i regnskapet og manglende sporbarhet til underliggende dokumentasjon. Bruk av "dummy-verdi" uavhengig av om det foreligger kontrakt, fører til manglende sporbarhet i regnskapet mellom faktura og betalingsforpliktelse, dvs. kontrakter, avtaler og faktura. Revisjonen viser at JBV har kostnadsført for 1,11 mrd. kroner i regnskapet uten at det foreligger dokumentasjon for en avtale eller kontrakt.

Dokumentasjon for listeføring av materiell

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 5.3 skal driftsmidler som har en anskaffelsesverdi over 30 000 kroner registreres, dvs. listeføres. Kontrollen av omsettelig ikt-utstyr i regnskapet viser at det totalt er innkjøpt slikt utstyr for 73 mill. kroner i 2011. Revisjonen viser at av dette kan bare ikt-utstyr for ca. 40 mill. kroner dokumenteres registrert.

På grunn av manglende dokumentasjon og manglende informasjon fra brukerne lokalt, og manglende registrering av utstyr når personer slutter, kan ikke Riksrevisjonen bekrefte at JBV har en tilfredsstillende oversikt over regnskapsført utstyr.

2.1.2 Regnskapsmessige mangler

Hull i bilagsrekkefølgen

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 4.4.4 skal bokførte opplysninger være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig. Riksrevisjonen har avdekket mangler ved fullstendigheten av bokførte opplysninger i regnskapene for 2010 og 2011 ved at det er hull i bilagsrekkefølgen. Riksrevisjonens estimater viser at den manglende fullstendigheten i regnskapet representerer en andel på ca. 40 prosent av totalt antall bilagsnummer. For at et regnskap skal anses fullstendig må alle regnskapstransaksjoner være nummerert og nummerorden skal være fullstendig. Eventuelle manglende nummer må kunne forklares.

Forsystemer mot regnskapssystemet

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 4.4.3 b skal bokføring og registrering være tilrettelagt slik at dette oppfyller kravene til obligatoriske spesifikasjoner av poster overført mellom moduler i økonomisystemet (regnskapssystem, lønssystem og hjelpesystemer). Videre går det fram av økonomibestemmelsene punkt 4.4.4 at dokumentasjonen skal være systematisert slik at det er mulig å kontrollere at den er fullstendig.

Ved kontroll av tre forsystemer mot regnskapssystemet Agresso viser revisjonen betydelige svakheter i den interne kontrollen og manglende avstemminger mellom regnskapssystemet og forsystemer/hjelpesystemer. Mangler ved avstemmingene innebærer at Riksrevisjonen ikke kan verifisere fullstendigheten av overføring av data fra forsystemene til regnskapssystemet. Data fra de tre utvalgte forsystemene gjelder blant annet lager av driftskritisk materiell, lager av skinnegående anleggsmaskiner og lønnsdata.

Konvertering fra virksomhets- til kontantregnskapet

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 4.3.4 skal det utarbeides en oppstilling som viser eventuelle forskjeller mellom virksomhetsregnskapet og rapportering til overordnet myndighet og Finansdepartementet. Med det menes at konverteringen mellom virksomhets- og kontantregnskapet skal dokumenteres gjennom en avstemming, og avstemmingen skal spesifiseres. Regnskapet viser svakheter og mangler ved dokumentasjon og sporbarhet, og at rutineene ikke tilfredsstillende krav til god internkontroll. Blant annet mangler det avstemminger og tilhørende forklaringer for samtlige konti mellom kontant- og virksomhetsregnskapet.

Jernbaneverket var i 2011 en bruttobudsjettert virksomhet, og avla regnskapet etter kontantprinsippet i *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget 26. mai 2005* (bevilgningsreglementet). Det innebærer at alle utgifter og inntekter skal føres i den budsjetterterminen de blir kontant betalt.

Manglende avstemming med spesifikasjoner betyr at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte at kontantprinsippet er ivaretatt.

Avstemming av balansekonti

Revisjonen i 2010 og 2011 viser at avstemminger av balansekonti ikke tilfredsstillende de kravene som stilles i økonomibestemmelsene punkt 4.4.5 *Dokumentasjon av balansen*. Flere av balansekontoene

i JBV's regnskap er ikke avstemt før rapporteringen til statsregnskapet.

3 Samferdselsdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Tilskudd til tilgjengelighetstiltak

Riksrevisjonen var i 2010 kritisk til at det over flere år var brukt betydelige mindre midler til tilgjengelighetstiltak enn bevilget, noe som medførte at det ved utgangen av 2010 var akkumulert et mindreforbruk på 107,4 mill. kroner.

Samferdselsdepartementet opplyser at det er satt i gang flere tiltak for å sikre at så stor andel som mulig av bevilgningen blir brukt i budsjettåret. Mindreforbruket av tilskudd til tilgjengelighetstiltak utgjorde ved utgangen av 2011 85,6 mill. kroner. Dette er 20 mill. kroner mindre enn i 2010. Departementet opplyser videre at det er fastsatt klare krav til framdrift, og at det skal foreligge reguleringsplan på søknadstidspunktet for tiltak som krever dette. Departementet vil i samarbeid med Vegdirektoratet også vurdere ytterligere tiltak.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2 Statens vegvesen

3.2.1 Drift og vedlikehold

Kostnadsøkning og konkurransesituasjonen ved fornyelse av driftskontrakter

Riksrevisjonen hadde i 2010 merknad til økte kostnader ved fornyelse av driftskontrakter, og til at konkurransen om driftskontrakter ikke hadde vært tilfredsstillende.

Samferdselsdepartementet opplyser at det har vært en positiv utvikling i antall tilbydere, fra 2,7 i 2010 til 3,8 i 2011. Til 16 kontrakter for 2012 mottok Statens vegvesen i gjennomsnitt 3,9 tilbud per kontrakt. Videre opplyser departementet at Statens vegvesen har inngått kontrakt med tre rådgiverfirmaer med sikte på å videreutvikle kontraktene og konkurranseregimet.

Saken avsluttes.

3.2.2 Kostnadsoverskridelser og forsinkelser i prosjekter

Riksrevisjonen hadde i 2010 merknader til vesentlige kostnadsoverskridelser og forsinkelser ved gjennomføring av anleggskontrakter.

Samferdselsdepartementet opplyser at det er en sammenheng mellom ressursbruken i forarbeider og risiko for avvik i senere faser av prosjektene, og at manglende modenhet i prosjektene har vært sterkt medvirkende til for lave anslag. Departementet viser til at Statens vegvesen i 2011 har tatt i bruk ny versjon av "anslagprogrammet". I dette programmet er også kravene til kvalitet i plangrunnlaget og forarbeidene skjerpet, og dette vil redusere risikoen for overskridelser betydelig. Resultatet av dette arbeidet ventes først når prosjektene som benytter denne versjonen av anslag, er kommet godt i gang.

Departementet anfører videre at for enkeltkontrakter er resultatet oftest avhengig av kvaliteten på konkurransegrunnlaget, og at rutinene for kvalitetssikring av konkurransegrunnlag ble revidert i 2010. Regionene har nå ansvaret for all kvalitetssikring, mens Vegdirektoratet utfører stikkprøvekontroll. Erfaringene vil bli evaluert i 2012.

Saken avsluttes.

3.2.3 Byggherrens oppfølging av entreprenørene

Riksrevisjonen fant det i 2010 kritikkverdig at det var mangelfull kontraktsoppfyllelse av 66 prosent av kontrollerte driftskontrakter.

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen arbeider med en omfattende liste av tiltak for drift og vedlikehold, og at 27 tiltak er gjennomført, 16 er under arbeid og 15 ventes ferdig i 2012. Departementet opplyser at erfaringene med gjennomførte tiltak er gode og har ført til bedre samordning av byggherreområdet. Andre tiltak som vil bedre byggherrekontrollen er oppdatert system for oppfølging av kontrakter fra høsten 2011, ny versjon for rapportering i januar 2012, nytt registreringsutstyr og økt antall dagsverk til kontroller.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.4 Styring av drifts- og vedlikeholdsområdet

Riksrevisjonen hadde i 2010 merknader til at det fortsatt var svak styring av drifts- og vedlikeholdsområdet, og stilte spørsmål ved om ansvar og ledelse på området var delegert for langt ned i organisasjonen.

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen har kartlagt behovet for byggherressurser, antall stillinger og behov for kompetanse. Departementet opplyser at Statens vegvesen er i

gang med å forbedre organiseringen og styrke kapasitet og kompetanse, og at tiltakene skal føre til en mer effektiv enhetlig og samordnet organisering på landsbasis.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.5 Utarbeiding og arkivering av dokumentasjon

For revisjonsåret 2010 var Riksrevisjonen kritisk til at Statens vegvesen ikke utarbeidet og arkiverte økonomisk og teknisk dokumentasjon som fore-skrevet i virksomhetens interne håndbøker, og at dette kunne føre til tap av kunnskap og erfaringer, samt svekke statens interesser i forhold til leverandører.

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen har iverksatt en rekke tiltak som skal forbedre utarbeidelse og arkivering av dokumentasjon gjennom kursing av ansatte og videre-utvikling av database for erfaringsoverføring. Statens vegvesen arbeider nå med presiseringer i håndbok 151 som skal gjøre kravene til arkivering tydeligere og sikre at all arkivverdig prosjekt-dokumentasjon arkiveres til rett tid.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.2.6 Konsulenter

I Dokument 1 (2011–2012) fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at Statens vegvesen benyttet parallelle rammeavtaler som var i strid med gjeldende avropsmekanismer ved kjøp av konsulent tjenester, at dokumentasjonskravene ikke ble overholdt og at konkurranseoppfølgingen var mangelfull.

Samferdselsdepartementet opplyser at Statens vegvesen har gjennomført tiltak som innebærer at avropsrutiner fastsettes for hver enkelt ramme-avtale, og at alle avtaler er gjennomgått og ajour-ført høsten 2011. Videre har Statens vegvesen utarbeidet et dokument som beskriver hvordan dokumenter om anskaffelser skal behandles, og fra 3. kvartal 2012 vil anskaffelsesprosessen bli dokumentert i Statens vegvesens nye kvalitets-system.

Saken følges opp i den løpende revisjonen.

3.3 Jernbaneverket

3.3.1 Depositum

Riksrevisjonen fant det kritikkverdig at Jernbane-verket for budsjettåret 2010 ikke kunne redegjøre

for håndteringen av inntredelsesbeløpet i partner-skapet ERESS, jf. Dokument 1 (2011–2012). Jernbaneverket kunne heller ikke framlegge dokumentasjon fra bank og avtaler knyttet til renteberegningen for inntredelsesbeløpet.

Departementet opplyser at depositumskontoen for ERESS er blitt avviklet. Siden Jernbaneverket ikke har fullmakt til å beregne renter på nevnte depositum, har etaten orientert medlemslandene at renter ikke vil bli utbetalt.

Saken avsluttes.

3.3.2 Vedlikehold av jernbanebruer

I Dokument 1 (2011–2012) så Riksrevisjonen alvorlig på at Jernbaneverket manglet tilstands-rapporter og inspeksjonsdata i infrastruktur-registeret BaneData for vedlikehold av vel 40 prosent av totalt 2789 jernbanebruer. Riks-revisjonen pekte på at mangelfullt vedlikehold kan påvirke sikkerheten og medføre fare for liv og helse.

Samferdselsdepartementet opplyser at Jernbane-verket i løpet av 2011 og første kvartal 2012 har samlet inn manglende tilstandsrapporter og inspeksjonsdata fra hovedinspeksjoner i bane-områdene, og lagret/arkivert disse i BaneData. Etaten gjennomfører inspeksjoner av bruer i henhold til faste intervaller og ut fra omfang. Hovedinspeksjoner gjennomføres hvert sjette år, og fra og med 2012 legges også hovedinspeksjoner inn i BaneData.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Samferdselsdepartementet

4.1.1 Tilskudd til rassikring på fylkesveg

Riksrevisjonen registrerer at det over flere år er brukt betydelig mindre til rassikring på fylkes-veger enn det som er bevilget. Betydelige midler kommer dermed ikke til nytte i den perioden som Stortinget har forutsatt. Ubrukt bevilgning til rassikring utgjorde i 2011 361,4 mill. kroner, noe som tilsvarte ca. 47 prosent av total disponibel bevilgning.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om rutine for oppfølging av bruk av tilskudd for rassikring, og ber departementet opplyse om når det ser for seg at tidligere års etterslep blir tatt igjen.

4.1.2 Tilskudd til miljøvennlig transport

Riksrevisjonen registrerer at det ved utgangen av 2011 var akkumulert ubrukte tilskudd til miljøvennlig transport på 98,1 mill. kroner. Det har over flere år vært et vesentlig mindreforbruk, og det er grunn til å stille spørsmål om rutineene er tilstrekkelige, og hvordan departementet framover vil følge opp at tildelte midler benyttes i det året de er bevilget.

4.2 Jernbaneverket

4.2.1 Anskaffelser

Ifølge økonomibestemmelsene skal bokførte opplysninger om anskaffelser være dokumentert på en måte som gjør etterprøving og kontroll mulig. Revisjonen av rammeavtaler og løpende avtaler har avdekket at Jernbaneverket mangler samlet oversikt over sine avtaler. Riksrevisjonen stiller spørsmål om og hvordan Jernbaneverket har sikret seg den mulighet til etterprøving og kontroll som økonomibestemmelsene forutsetter. Manglende oversikt øker også risikoen for at rammeavtaler ikke blir brukt som forutsatt.

Kjøp over terskelverdier

Jernbaneverket er fakturert for over tre mrd. kroner ved 18 anskaffelser i 2011. Riksrevisjonen kan ikke se at kunngjøringen etter kravene i EØS-regelverket er foretatt for 11 av de 18 anskaffelsene. I de tilfellene der JBV har argumentert for unntak etter regelverket, kan Riksrevisjonen ikke se at det er dokumentert at unntakene er hjemlet i regelverket.

Kontroll av krav som forskriften om offentlige anskaffelser stiller til skatteattest og HMS-erklæring, viste at av disse 18 anskaffelsene i 2011 manglet det skatteattest i syv, og i to andre var det ugyldige skatteattester. HMS-erklæring manglet i syv tilfeller, og én var for gammel.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil følge opp at regelverket for anskaffelser følges.

Anskaffelser uten dokumentasjon

Riksrevisjonen har kontrollert et tilfeldig utvalg på elleve anskaffelser med faktura beløp på over 100 000 kroner mot forskriftens kapittel 3. Det er avdekket mangler i åtte av de elleve anskaffelsene. I halvparten av utvalget foreligger det ikke kopi av gyldig kontrakt, ikke utløsning av gyldig opsjon eller kontrakten mangler.

Ifølge Jernbaneverkets interne retningslinjer skal det ved anskaffelser på over 100 000 kroner foreligge et formalisert grunnlag i form av avtale eller kontrakt. Jernbaneverket bruker imidlertid en "dummy-verdi" ved kontering av bilag der det ikke foreligger noen dokumentasjon for grunnlaget i form av kontrakt eller avtale. Kontrollen av bruken av "dummy-verdier" viser at dette utgjør 1,11 mrd. kroner i regnskapet. Siden "dummy-verdier" brukes uavhengig av om det foreligger kontrakt, fører dette til manglende sporbarhet i regnskapet mellom kontrakter, avtaler og faktura.

En utstrakt bruk av "dummy-verdier" har ført til en praksis i Jernbaneverket som ikke er i henhold til regelverket. Bruk av "dummy-verdier" svekker også muligheten til internkontroll. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at regelverket følges.

Dokumentasjon for listeføring av materiell

Riksrevisjonen har påvist at av kostnadsførte kjøp av omsettelig ikt-utstyr for 73 mill. kroner i 2011, er bare utstyr for ca. 40 mill. kroner registrert i materiellregnskapet. Med manglende dokumentasjon og manglende informasjon om registrering av utstyr når personer slutter, kan det ikke verifiseres at Jernbaneverket har oversikt over registrert utstyr.

Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at Jernbaneverket har en tilfredsstillende internkontroll med materiell, og hvordan det vil sikre at listeføringen av ikt-utstyret foretas etter gjeldende regelverk.

4.2.2 Regnskapsmessige mangler

Hull i bilagsrekkefølgen

Revisjonen har vist at det mangler forklaring for hull i bilagsrekkefølgen i Jernbaneverkets regnskap for både 2010 og 2011. Riksrevisjonens estimer viser at den manglende fullstendigheten utgjør en andel på ca. 40 prosent av totalt regnskapsførte bilag i hovedboka. Manglende periodisk gjennomgang av fullstendighet i bokførte opplysninger er et tegn på mangler ved internkontrollen. For at et regnskap skal kunne godkjennes som fullstendig, må data i regnskapsystemet kunne bekreftes. Riksrevisjonen stiller for 2011, som for 2010, spørsmål ved måten regnskapet er innrettet og dokumentert på, og hvordan departementet vil sikre et fullstendig regnskap.

Forsystemer mot regnskapssystem

Riksrevisjonens kontroll av tre forsystemer/hjelpesystemer og regnskapssystemet har påvist betydelige svakheter i den interne kontrollen og manglende avstemminger mellom systemene. Forsystemene gjelder driftskritisk materiell, lager av skinnegående anleggsmaskiner og lønnsdata. Mangler ved avstemmingene medfører at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte overføring av data fra forsystemene til regnskapssystemet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan departementet vil sikre at Jernbaneverket har en tilfredsstillende internkontroll og at virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte.

Konvertering fra virksomhets- til kontantregnskapet

Riksrevisjonen konstaterer at regnskapet har svakheter og mangler når det gjelder dokumentasjon og sporbarhet, og at rutineene ikke tilfredsstillende krav til god intern kontroll. Det mangler avstemminger/forklaringer for samtlige konti mellom kontant- og virksomhetsregnskapet. Manglene medfører at kontantregnskapet for Jernbaneverket ikke kan bekreftes for 2011. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved måten regnskapet er innrettet og dokumentert på, og ber departementet gjøre rede for hvordan det vil sikre at konverteringen blir gjennomført etter reglene.

Avstemming av balansekontoeer

Riksrevisjonen har for 2010 og 2011 påvist at Jernbaneverket ikke har avstemt balansekontoeer før rapportering til statsregnskapet. Dersom det ikke foretas periodiske månedlige avstemminger før det rapporteres til statsregnskapet, kan det føre til at innrapporterte data under samferdselsområdet kan inneholde feil, og at det må foretas omposteringer.

Manglende avstemming og dokumentasjon av balansen er et tegn på mangler ved internkontrollen. Riksrevisjonen stiller for 2011, som for 2010, spørsmål om hvordan departementet vil sikre at Jernbaneverket har en tilfredsstillende internkontroll.

5 Svar fra Samferdselsdepartementet

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet, og statsråden har i brev av 17. august 2012 svart:

"Vi viser til Riksrevisjonens brev av 25. juni 2012.

Samferdselsdepartementet har følgende kommentarer til de forhold som Riksrevisjonen tar opp:

1 Samferdselsdepartementet

Tilskudd til rassikring på fylkesveger (kap. 1320, post 62)

Samferdselsdepartementet ser alvorlig på mindreforbruket til rassikring på fylkesveger i 2010 og 2011. Som opplyst i vårt brev av 2. mai 2012, skisserte departementet i brev av 25. april 2012 til Statens vegvesen retningslinjer for rapportering om bruken av midler til rassikring på fylkesveger i års- og tertialrapportene til departementet. For å få en bedre utnyttelse av midlene, kan det omdisponeres midler mellom fylkene i tillegg til internt innen fylket. På grunnlag av rapportene og regnskapet for 2012 vil behovet for ytterligere tiltak bli vurdert.

Tilskudd til miljøvennlig transport, Transnova-prosjektet

Siden ordningen ble opprettet våren 2009 har det vært mindreforbruk på posten. Som opplyst i vårt brev av 2. mai 2012 har Transnova som administrerer ordningen, satt i verk noen tiltak for å redusere etterslepet i utbetalinger til de ulike prosjektene som får støtte. Bl.a. settes det ved innsending av søknad krav om at det foreligger intensjonsavtaler med samarbeidsparter og detaljerte finansieringsplaner. Videre er tidspunkt for utbetaling flyttet fra årsskiftet til november for å sikre at flere utbetalinger kommer med på de ulike års regnskap.

Samferdselsdepartementet venter at de iverksatte tiltakene vil redusere mindreforbruket allerede i 2012. På bakgrunn av regnskapet for 2012 vil vi vurdere om det er behov for ytterligere tiltak, slik at forbruket blir i samsvar med bevilgningen.

2 Jernbaneverket

Generelt

Samferdselsdepartementet ser svært alvorlig på at Riksrevisjonen har vesentlige merknader til Jernbaneverkets regnskap for 2011.

Vi har merket oss at Jernbaneverket har satt i verk tiltak som vi legger til grunn at disse vil bedre internkontrollen og oppfølgingen av gjeldende regelverk i Jernbaneverket. Departementet vil følge opp dette i etatsstyringsdialogen.

Ut fra redegjørelser som vi har mottatt fra Jernbaneverket i forbindelse med revisjonen av regnskapet for 2011 og Riksrevisjonens beskrivelse og kommentarer, har vi et inntrykk av at dialogen

mellom Riksrevisjonen og Jernbaneverket i enkelte saker i forbindelse med revisjonen kunne ha vært bedre, jf. nedenfor.

Anskaffelser

Det er viktig at Jernbaneverket har systemer og rutiner som legger til rette for at de som foretar anskaffelser følger bl.a. regelverket for offentlige anskaffelser, og at systemene og rutinene faktisk følges. Generelt har vi inntrykk av at dette på flere punkter ikke er godt nok ivarettatt i Jernbaneverket, noe Jernbaneverket også erkjenner og har satt i verk tiltak for å forbedre. Departementet har også merket seg at Jernbaneverket i et par tilfeller mener å ha sendt til Riksrevisjonen dokumentasjon som viser at Riksrevisjonens funn ved kontrollen ikke er helt i samsvar med det Jernbaneverket mener å kunne dokumentere.

Som opplyst i vårt brev av 2. mai 2012, har Jernbaneverket satt i gang flere tiltak for å få bedre oversikt over etatens avtaler. Etaten samler inn alle eksisterende rammeavtaler (sentrale og regionale). Avtalene skal ligge på Jernbaneverkets intranett, slik at de ansatte kan få oversikt over inngåtte avtaler. Arbeidet ventes ferdig 1. september 2012. I tillegg ser Jernbaneverket på muligheten til å forbedre søkemuligheten i oversikten over rammeavtaler.

Jernbaneverket startet høsten 2011 et arbeid med å kvalitetssikre at alle anskaffelser som er foretatt av eller med bistand av etatens forsyningsenhet, er korrekt registrert i kontraktsregisteret, samt at alle parametre er korrekt registrert. Arbeidet ventes ferdig 1. september 2012 som planlagt.

Videre vil Jernbaneverket høsten 2012 implementere et elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy for alle anskaffelser over 500 000 kr. Grunndata fra dette systemet vil også "dumpe" data i saksarkivet, slik at dokumentasjonen i forbindelse med anskaffelser automatisk blir registrert.

Kjøp over terskelverdier

Jernbaneverket redegjorde i brev av 27. mars 2012 til Riksrevisjonen for den dokumentasjonen som Riksrevisjonen mente manglet. Ut fra den oversikten som da ble oversendt, mener Jernbaneverket at det kun manglet en anskaffelsesprotokoll i de 18 anskaffelsene som ble kontrollert. Jernbaneverket er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at det er et forbedringspotensial i bilagskvalitet og sporbarhet mellom dokumentene.

Samferdselsdepartementet konstaterer at Riksrevisjonen mener at Jernbaneverkets dokumentasjon av kontrollerte anskaffelser er mangelfull, mens Jernbaneverket mener at dokumentasjon er sendt til Riksrevisjonen i brev av 27. mars 2012. Vi kan ikke se at det har vært en videre dialog om dette etter at Jernbaneverket sendte sin dokumentasjon.

Departementet er enig i at det er viktig med god bilagskvalitet og sporbarhet mellom dokumenter. Vi konstaterer at Jernbaneverket mener at innføringen av et konkurransegjennomføringsverktøy vil bedre dette, men vi legger til grunn at etaten følger opp dette og vurderer behovet for ytterligere tiltak.

Anskaffelser uten dokumentasjon

I Jernbaneverkets brev av 23. april 2012 til Samferdselsdepartementet som var vedlagt departementets brev av 2. mai 2012, mener Jernbaneverket at all dokumentasjon er oversendt og avvik forklart, men at det er et forbedringspotensial for bilagskvalitet og sporbarhet mellom dokumentene.

Etter Riksrevisjonens revisjon har Jernbaneverket gått igjennom bruken av "dummy-verdien". Etaten ser at regnskapsmessige kontrollspor knyttet til kontraktsdimensjonen ikke er helhetlig etablert og gjennomført. I henhold til dagens rutiner skal alle utgifter registreres med kontraktsnummer når anskaffelsen er foretatt under en kontrakt. Dersom det ikke er tilfelle, skal feltet fylles ut med en verdi som viser at det ikke foreligger kontrakt eller avtale (dummy-verdi). Når kontraktsnummer eller dummy-verdi ikke er påført og registrert i samsvar med krav i Jernbaneverkets rutine, oppfylles ikke målet som er å sikre kontrollgrunnlag som skal inngå i andre kontrolltiltak, slik at det sikres at anskaffelser skjer innenfor rammer gitt i kontrakter.

Jernbaneverket mener bruk av dummy-verdier er et egnet kontrolltiltak som del av en helhetlig internkontroll for å sikre kontrollspor for etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Fullstendigheten av kontrolltiltakene er foreløpig ikke etablert og gjennomført på en tilstrekkelig god måte.

Fra mai i år har Jernbaneverket iverksatt månedlig varsel til alle med budsjett disponeringsfullmakt, på all bruk av dummyverdier på transaksjoner over 100 000 kr på de respektives koststeder. Jernbaneverket vil videreutvikle kontrolltiltaket og oppfølgingen innen utgangen av oktober 2012.

Samferdselsdepartementet har merket seg at Jernbaneverket har satt i verk konkrete kontrolltiltak og vil følge dette opp.

Dokumentasjon for listeføring av materiell

Jernbaneverket opplyser at etaten på bakgrunn av Riksrevisjonens funn er i gang med å gjennomgå sin forvaltning av lett omsettelig ikt-utstyr. Etaten utarbeidet nå en ny rutine som innebærer at kun en avdeling er ansvarlig for bestilling, registrering og ut-/innlevering av omsettelig ikt-utstyr. Rutinen ventes å kunne implementeres i løpet av fjerde kvartal. Departementet legger til grunn at denne rutinen vil ivareta de mangler som Riksrevisjonen har påpekt.

Regnskapsmessige mangler

Hull i bilagsrekkefølgen

I Jernbaneverkets brev av 25. april 2012 som var vedlagt vårt brev av 2. mai 2012, opplyste Jernbaneverket at det har oversendt forklaringer og dokumentasjon på det som mangler, og at hull i bilagsrekkefølgen er dokumentert.

Systemoppsett for tildeling av bilagsnummer ved scanning av inngående fakturaer, og periodiseringsbilag revurderes. Senest i 2013 vil dette endres, slik at det blir tett nummerserie innenfor hvert regnskapsår. Jernbaneverket vil gjøre samme vurdering for alle nummerserier.

Jernbaneverket har i første halvår 2012 gjennomført et større arbeid med å etablere en ny felles økonomimodell i etaten i 2013.

I 2012 gjennomfører Jernbaneverket pr. første og andre tertial og deretter månedlig en gjennomgang av alle bilagsserier, og det sjekkes at alle bilagsnummer som mangler i hovedbok er tilstrekkelig forklart og dokumentert. Inntil endret systemoppsett er på plass, mener Jernbaneverket at dette er betryggende kontroll med at fullstendighet i bilagsrekkefølgene er tilstrekkelig dokumentert.

I arbeidet med nytt systemoppsett vil Jernbaneverket foreta en helhetlig revurdering av systematikk for bruk av bilagsarter, bilagsserier, tildeling av bilagsnummer etc.

Samferdselsdepartementet har merket seg de tiltak som Jernbaneverket har iverksatt og den nye økonomimodellen som vil bli innført. Vi legger til grunn at dette vil bedre etatens internkontroll.

Forsystemer mot regnskapssystem

Jernbaneverket har opplyst at det er enig i at avstemmingen ikke er tilfredsstillende for forsystemene Maximo og Movex og har satt i gang tiltak for månedlig avstemming. Grunnlaget for lønn og oppgavepliktige ytelser er lagt til Agresso Lønn, dvs. i forsystemet til hovedboken. Sporbarhet mellom hovedbok og lønssystem mener Jernbaneverket sikres gjennom kontroller ved overføring av data fra lønssystem til hovedbok, terminvise og årlige avstemminger av arbeidsgiveravgift, samt konti for innberetningspliktige ytelser i hovedbok mot akkumulerte data i lønssystemet (spesifikasjon av lønnsoppgavepliktige ytelser/konteringssammendrag). Hver lønnsart har sine definerte behandlingsregler og styres til en fast konto i hovedboka. Unntaket er telefongodtgjørelse som innberettes etter sjablonreglene.

Samferdselsdepartementet har merket seg at Jernbaneverket mener at med en endret økonomimodell vil etaten sikre at systemoppsettet i Agresso Lønn og hovedbok vil bidra til etterlevelse av økonomibestemmelsene med mer effektive avstemmingsprosedyrer.

Konvertering fra virksomhets- til kontantregnskapet

Samferdselsdepartementet finner det uheldig at manglende avstemminger/forklaringer medfører at kontantregnskapet for Jernbaneverket for 2011 ikke kan bekreftes. Jernbaneverket opplyser at etter Riksrevisjonens brev av 29. mars 2012 har etaten utarbeidet en fullstendig avstemming for regnskapsåret 2011 mellom virksomhetsregnskapet og kontantregnskapet. Slik departementet oppfatter det, er Jernbaneverkets regnskap for 2011 riktig. Vi har merket oss at Jernbaneverket nå legger opp til å gjennomføre tertialvise avstemminger.

Avstemming av balansekonti

Jernbaneverket har opplyst at enkelte balansekonti ikke var avstemt innen fristen 15. januar 2012, men er dokumentert avstemt 24. og 25. januar 2012. Som opplyst i Jernbaneverkets brev av 24. april 2012, skyldtes dette en systemfeil i lønssystemet der Jernbaneverket trengte avklaringer fra systemleverandør, før balansekontiene kunne avstemmes. Forholdene er forklart og gjennomgått med Riksrevisjonen i forbindelse med revisjonen.

Fram til og med 2011 har ikke Jernbaneverket avstemt/verifisert konti uten bevegelser dersom kontiene er avstemt/verifisert og funnet i orden

med saldo lik null tidligere samme år. Jernbanelverket vil endre dette i 2012. Videre vil etaten legge større vekt på fyldigere kommentarer til poster til oppfølging etter avstemmingene og bedre dokumentasjon på enkelte poster. Fra og med august 2012 vil Jernbanelverket etablere rutiner med signatur for ettersyn av avstemmingene og spesifiseringene for enkelte konti.

Samferdselsdepartementet konstaterer at balansekonti ble avstemt etter fristen på grunn av systemfeil og har merket seg at balansekonti er dokumentert avstemt senere i januar. Videre har vi merket oss tiltakene som Jernbanelverket gjennomfører for å bedre dokumentasjonen av foretatte avstemminger.

Korrigerings av opplysninger

Samferdselsdepartementet gjør oppmerksom på at kompletteringen av inspeksjonsdata og tilstandsrapporter for jernbanebruere ikke er samlet/arkivert i BaneData, slik det står i pkt. 3.3.2 i Resultatet av den årlige revisjon og kontroll. Jernbanelverket har samlet/arkivert inspeksjonsdata og tilstandsrapporter på et eget dataområde. Etaten tester i 2012 ut bruken av BaneData under bruksinspeksjon, noe som vil bli gjort gjeldende som et krav fra 2013."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt fem avsluttende revisjonsbrev uten merknad, og ett avsluttende revisjonsbrev med merknad til Jernbanelverket.

6.1 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

6.1.1 Tilskudd til rassikring på fylkesveger

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det i 2011 kun er brukt 53 prosent av bevilgningen til rassikring av fylkesveger på kapittel 1320 post 62, og at 361,5 mill. kroner av bevilgningen står ubrukt. Riksrevisjonen konstaterer at det også var et mindreforbruk i 2010, og at akkumulert beløp som overføres til 2012 har økt med 122,5 mill. kroner.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet har skissert nye retningslinjer for Statens vegvesens bruk og rapportering av midler til rassikring på fylkesveger, og at det vil være anledning til å omdisponere midler mellom vegstrekninger internt i fylket og mellom fylker. Riksrevisjonen har også merket seg at

departementet vil vurdere ytterligere tiltak på grunnlag av rapporter og regnskapet for 2012.

Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp saken gjennom styringsdialogen med Statens vegvesen.

6.1.2 Tilskudd til miljøvennlig transport

Riksrevisjonen er kritisk til at det i 2011 bare ble brukt 45,5 mill. kroner av en bevilgning på 143,6 mill. kroner, på kapittel 1320 post 62 *Tilskudd til miljøvennlig transport, Transnovaprojektet*.

Riksrevisjonen registrerer at akkumulert beløp som overføres til 2012, er 98,1 mill. kroner. Riksrevisjonen viser til bevilgningsreglementets § 3 om blant annet realistisk budsjettering.

Riksrevisjonen har merket seg at Transnova, som administrerer ordningen, har iverksatt tiltak for å redusere etterslepet i utbetalingene. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet vil stille krav til intensjonsavtaler med samarbeidsparter og detaljerte finansieringsplaner ved innsending av søknad, og at tidspunkt for utbetaling vil bli flyttet for å sikre at flere utbetalinger kommer med i regnskapet for gjeldende år.

6.2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

6.2.1 Jernbanelverket

Anskaffelser

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at Jernbanelverket for 2011 ikke hadde oversikt over sine innkjøpsavtaler, at det var vanskelig å finne dokumentasjon for at anskaffelsesregelverket ble fulgt og hvilke kontrollrutiner som eksisterte.

Riksrevisjonen konstaterer at Jernbanelverket har satt i gang arbeid med å samle alle rammeavtaler og gjøre disse tilgjengelige på eget intranett. Videre har Riksrevisjonen merket seg at Jernbanelverket har startet arbeidet med å kvalitets sikre at alle anskaffelser som er foretatt av eller med bistand av etatens forsyningsenhet, er korrekt registrert i kontraksregisteret, og at et elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy for anskaffelser over 500 000 kroner vil bli implementert høsten 2012.

Kjøp over terskelverdier

Riksrevisjonen ser alvorlig på at etterlevelse av kravene til kunngjøring i EØS-regelverket ikke kunne dokumenteres på revisjonstidspunktet for 11 av 18 anskaffelser. Disse hadde en samlet

kostnad på over tre mrd. kroner. Ved revisjonen ble det heller ikke lagt fram dokumentasjon for gyldig unntak fra EØS-regelverkets krav. Videre er Riksrevisjonen kritisk til at det manglet gyldig skatteattest for 9 og HMS-erklæring for 7 av de 18 kontrollerte anskaffelsene.

Anskaffelser uten dokumentasjon

Riksrevisjonen vil peke på at det i regnskapet var mangler ved referanse og sporbarhet til underliggende dokumentasjon i form av kontrakt eller avtale slik anskaffelsesregelverket forutsetter. Manglende sporbarhet svekker muligheten for en effektiv intern kontroll med at kostnadsføring og utbetaling er i samsvar med underliggende forpliktelse eller vilkår. Den manglende sporbarhet svekker også muligheten for ekstern kontroll og revisjon. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at Jernbaneverkets praksis ved kontering av bilag har ført til manglende henvisning til underliggende dokumentasjon, svekket sporbarhet og internkontroll knyttet til ca. 1,11 mrd. kroner kostnadsført i regnskapet for 2011.

Dokumentasjon for listeføring av materiell

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Jernbaneverket ikke har tilfredsstillende oversikt over lett omsettelig ikt-utstyr. Riksrevisjonen vil peke på at Jernbaneverket bare kan dokumentere listeføring av ikt-utstyr for ca. 40 mill. kroner av en total anskaffelse i 2011 på 73 mill. kroner.

Riksrevisjonen har merket seg at Jernbaneverket nå gjennomgår sin forvaltning av lett omsettelig ikt-utstyr, og at nye rutiner forventes implementert i løpet av 2012.

Avsluttende kommentar om anskaffelser

Riksrevisjonen vil peke på at mangler ved etterlevelse av krav til nødvendig dokumentasjon og sporbarhet svekker administrasjonens mulighet til å gjennomføre god internkontroll i samsvar med økonomi- og anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen forutsetter at dokumentasjonen kvalitetssikres fortløpende, og at den kan gjøres tilgjengelig ved gjennomføringen av revisjonen, og ikke først etter at revisjonen i praksis må være avsluttet. Riksrevisjonen legger til grunn at Samferdselsdepartementet gjennom styringsdialogen følger opp Jernbaneverkets arbeid med å legge til rette for god internkontroll, blant annet med at regelverket for anskaffelser følges.

6.2.2 Regnskapsmessige mangler

Riksrevisjonen kan ikke bekrefte Jernbaneverkets regnskap for 2011.

Hull i bilagsrekkefølgen

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at det på revisjonstidspunktet manglet forklaring på hull i bilagsrekkefølgen i Jernbaneverkets regnskap for 2011. Den manglende fullstendigheten i regnskapet representerer en andel på ca. 40 prosent av totalt antall bilagsnummer. Dette innebærer at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte fullstendigheten i Jernbaneverkets regnskap. Riksrevisjonen vil peke på at usikkerhet rundt en relativt stor andel av data i regnskapssystemet gjør sporbarhet vanskelig. Det skaper dermed også usikkerhet om underliggende transaksjoner i Jernbaneverkets regnskap er uten vesentlige feil og mangler.

Forsystemer mot regnskapssystem

Riksrevisjonen ser alvorlig på at det foreligger betydelige svakheter i den interne kontrollen og at det mangler avstemminger mellom forsystemer/hjelpesystemer og regnskapssystemet i Jernbaneverket. Mangler ved avstemmingene gjør at Riksrevisjonen ikke kan bekrefte en fullstendig overføring av data fra forsystemene til regnskapssystemet for driftskritisk materiell, lager av skinnegående anleggsmaskiner og lønnsdata. Riksrevisjonen vil peke på at også manglende avstemminger skaper usikkerhet om Jernbaneverkets regnskap for 2011 er fullstendig, og om virksomhetens verdier er forvaltet på en tilfredsstillende måte.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet viser til at Jernbaneverkets arbeid med endret økonomimodell vil bidra til etterlevelse av økonomibestemmelsene med mer effektive avstemmingsprosedyrer.

Konvertering fra virksomhets- til kontantregnskapet

Riksrevisjonen ser alvorlig på at Jernbaneverkets regnskap mangler avstemminger og forklaringer til konti mellom kontant- og virksomhetsregnskapet. Riksrevisjonen peker på at dette skaper usikkerhet om Jernbaneverkets kontantregnskap for 2011. Riksrevisjonen mener at svakhetene og manglene ved konverteringen fra virksomhets- til kontantregnskapet ikke tilfredstilte kravene til internkontroll i økonomireglementet. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet viser til at Jernbaneverket nå legger opp til å gjennomføre tertialvise avstemminger.

Avstemming av balansekontoe

Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at avstemming av balansekontoe for 2011 ikke var gjennomført før innrapporteringen til statsregnskapet. Riksrevisjonen vil presisere at det er viktig at alle balansekonti er avstemt og dokumentert i samsvar med bestemmelsene i økonomireglementet, for å sikre at data under samferdselsområdet ikke inneholder feil.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet viser til at Jernbaneverket har iverksatt tiltak for å bedre dokumentasjonen av gjennomførte avstemminger.

Avsluttende kommentar om regnskap

Revisjon av Jernbaneverkets regnskap for 2011 har avdekket flere alvorlige forhold. Riksrevisjonen har i ettertid mottatt en del dokumentasjon på de forholdene som er tatt opp. Dette bekrefter at Jernbaneverket gjennom året har hatt manglende sporbarhet og manglende forutsetninger for en effektiv internkontroll i henhold til økonomiregelverket. Flere av de forholdene som er tatt opp for 2011, ble også tatt opp for 2010.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet legger til grunn at gjennomførte og planlagte tiltak vil gi en bedre innretning og dokumentasjon av Jernbaneverkets regnskap. Riksrevisjonen forutsetter at Samferdselsdepartementet følger opp de påpekte forholdene i styringsdialogen med Jernbaneverket.

6.3 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- kostnadsøkninger og konkurransesituasjonen ved fornyelse av driftskontrakter
- kostnadsoverskridelser og forsinkelser i prosjekter
- depositum i partnerskapet ERESS
- vedlikehold av jernbanebuer

Av tidligere rapporterte forhold vil følgende saker bli fulgt opp i den løpende revisjon:

- tilskudd til tilgjengelighetstiltak
- byggherrens oppfølging av entreprenørene
- styring av drifts- og vedlikeholdsområdet
- utarbeiding og arkivering av dokumentasjon
- konsulenter

6.4 Forvaltningsrevisjoner

Riksrevisjonen vil for øvrig vise til *Riksrevisjonens undersøkelse av utbygging og fornyelse av jernbaneinfrastrukturen*, Dokument 3:13 (2011–2012).

Det gjennomføres for tiden også en forvaltningsrevisjon av bompengeforvaltningen.

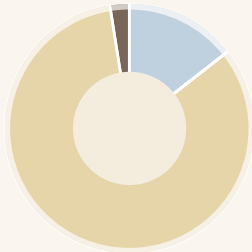

Utenriksdepartementet

1 Utenriksdepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2011

1.1 Generelt om resultatet av revisjonen

Tabell 1 (tall i mill. kroner)*

| | Overført fra forrige år | Bevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Samlet bevilgning | Regnskap | Overført til neste år |
|-----------|----------------------------|---|----------------------|----------|--------------------------|
| Utgifter | 1058 | 33 231 | 34 289 | 33 148 | 1175 |
| Inntekter | | 84 | | 187 | |

| Utgiftsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) | Inntektsbevilgning 2011 (nysaldert budsjett) |
|---|---|
|  <ul style="list-style-type: none"> Statens egne driftsutgifter Nybygg, anlegg mv. Overføringer til andre Utlån, statsgjeld mv. |  <ul style="list-style-type: none"> Salg av varer og tjenester Inntekter i forbindelse med nybygg, anlegg mv. Overføringer fra andre Tilbakebetalinger mv. |

| Utenriksdepartementets ansvarsområde: | | Riksrevisjonen har avgitt to avsluttende revisjonsbrev uten merknad. |
|---------------------------------------|------------------|--|
| 2 | virksomheter | |
| 1 | særlovsselskap** | |

* Tabellen inneholder budsjett- og regnskapstall for departementets egen kapittelnummerserie og eventuelt andre kapitler som hører inn under departementets ansvarsområde. Sirkeldiagrammets inndeling er i henhold til bevilgningsreglementet § 4, jf. rundskriv R-101 Statens kontoplan.

** Resultatet av Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens interesser i selskaper framkommer av Dokument 3:2 (2012–2013).

1.2 Budsjett – regnskap

Det er merutgifter eller mindreinntekter under noen kapitler og poster, men disse er enten av mindre betydning eller det er tilfredsstillende redegjort for dem i forklaringene til statsregnskapet.

1.3 Styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget i forhold til det årlige budsjettet

Riksrevisjonen har i 2011 revidert ni utenriksstasjoner. Det ble ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i noen av stasjonsregnskapene. Ved tre av de kontrollerte utenriksstasjonene forvaltes det betydelige bistandsmidler. Riksrevisjonen har kontrollert om departementet har tilstrekkelig styring, oppfølging og kontroll av bistandsmidler til disse landene. Revisjonen er gjennomført ved dokumentasjonsgjennomgang og møter med departementet, og revisjonsbesøk ved ambassadene. Kontrollen viste ingen spesielle svakheter i forvaltningen av bistanden, med unntak av bistanden til Zambia.

1.3.1 Bistand til Zambia

Riksrevisjonen har merknader til forvaltningen i Zambia. Undersøkelsen ved ambassaden i Lusaka omfattet tolv flerårige prosjektavtaler med totalt avtalefestet utbetaling på 678,7 mill. kroner. Det ble utbetalt 225,8 mill. kroner til disse prosjektene i 2011.

Antikorrupsjonsarbeid og kontrollrutiner

Antikorrupsjonsrapporten fra oktober 2011 viser at korrupsjon er en av Zambias hovedutfordringer, og at korrupsjon også er utbredt i offentlig sektor. Riksrevisjonens gjennomgang av tolv utvalgte prosjekter ved ambassaden i Lusaka viste at det var avdekket/spor av uregelmessigheter hos tilskuddsmottaker i fem tilfeller. Avdekkete forhold var håndtert tilfredsstillende og i henhold til internt regelverk fra ambassadens side. Ambassadens innsats innenfor antikorrupsjonsarbeidet på overordnet nivå reflekteres i prosjektporteføljen. Denne omfatter blant annet institusjonsbygging og kapasitetsbygging i forvaltningen, tilskudd til opprettelse av en anti-hvitvaskingsenhet, arbeidet som rådgiver i givernes undergruppe på antikorrupsjonsarbeid, og giversamarbeidet om en koordinert reaksjon fra givernes på korrupsjonssaker.

Revisjonen viste imidlertid at risikovurderinger og risikodempende tiltak i forhold til korrupsjon/misligheter i prosjektene i mindre grad ble vurdert før avtaleinngåelse. Et gjennomgående trekk i program- og beslutningsdokumenter var at

det fokuseres på eksterne risikomomenter som man har lite kontroll over, i stedet for å identifisere interne svakheter hvor det kan iverksettes tiltak/kontrollaktiviteter for å håndtere og redusere risiko. Vurderinger av mottakers interne kontrollrutiner, finansiell styring og evne til å forvalte tildelte midler var i liten grad dokumentert.

Bærekraft

Norge har støttet viltforvaltningen i Zambia de siste 20 årene, og siden 2004 gitt støtte til programmet "Support to the rehabilitation and development of Kafue National Park". Det er utbetalt ca. 70 mill. kroner til programmet. Avtalepartner og implementerende institusjon er Zambia Wildlife Authority (ZAWA), som har ansvaret for nasjonalparkene. Samarbeidet er videreført utover avtaleperioden, men Norge og andre vesentlige givere har besluttet å avslutte støtten til programmet i løpet av 2011.

Revisjonen viser at manglende vedlikehold, og manglende infrastruktur i prosjektet, er en risikofaktor i forhold til parkens bærekraft og overlevelsesevne etter utfasing av giverstøtte. Andre utfordringer i prosjektet er generering av inntekter for at parken skal kunne være levedyktig etter utfasingen. Det er også risiko for manglende prioritering og finansiering av ZAWA/viltsektoren fra myndighetenes side.

Utenriksdepartementet har svart at problemet med bærekraft har vært en utfordring for flere prosjekter i viltsektoren. Risikofaktorer som manglende generering av inntekter, mangelfull prioritering og finansiering fra myndighetenes side av ZAWA/viltsektoren, og generelt manglende vedlikehold, har vært kjent. Departementet opplyser at de sviktende forutsetningene har ledet til manglende vedlikehold av investeringene og manglende infrastruktur.

Revisjonen påviste at rapporteringen fra prosjektet "Gender Support Programme" ikke ga mulighet for å spore hvor mye midler zambiske myndigheter har frigitt til prosjektet. Dette på tross av at de i henhold til avtalen skulle bidra med ca. 50 prosent av totalbudsjettet på 11 mill. USD. Utenriksdepartementet bekrefter at det har vært vanskelig å få oversikt over nasjonale bidrag, men opplyser at regjeringen har gjentatt at de vil stille til rådighet avtalte 50 prosent av totalbudsjettet for 2012.

Samarbeid med FNs utviklingsprogram (UNDP) på landnivå

Norge inngikk i 2003 rammeavtale med FNs utviklingsprogram (UNDP). Avtalen beskriver prosedyrer for programsamarbeid støttet av departementet, og for prosjekter og programmer inngått på landnivå mellom ambassader og UNDPs landkontorer. Revisjonen i Zambia omfattet to tiltak der UNDP er avtalepartner og medansvarlig iverksettende organisasjon.

Revisjonen påviste svakheter og utfordringer for ambassadens samarbeid med UNDP i forhold til avtalekrav, møtepunkter, rapportering og tilgang til revisjonsrapporter. Rammeavtalen med FN-organisasjonen framstår som upresis og mindre bindende – der særlig rapporterings- og revisjonskrav avviker fra det som generelt er standardkrav i bilaterale avtaler.

I et samarbeidsprosjekt der UNDP er avtalepartner og iverksettende partner i samarbeid med Gender in Development Division (GIDD), viste revisjonen at avtalefestede møtepunkter ikke har fungert som forutsatt. Dette har ført til at Norge ikke har fått deltatt i godkjenningen av årlige planer og budsjetter i det omfanget som var skissert i avtalen. I midtveisevalueringen (april 2011) av programmet kommenteres det på at ledelsen av prosjektet har blitt begrenset til UNDP og GIDD. Rapporteringen har ikke vært tilfredsstillende, eller i det formatet og med det innholdet, som avtalen forutsetter. Det har manglet periodisering, og rapporteringsstrukturen har vært vanskelig sammenlignbar med årlige planer og budsjetter. Rapportene kan derfor ikke benyttes som grunnlag for å vurdere framdriften i prosjektet, om midlene er brukt som forutsatt, eller om fastsatte mål er nådd.

Utenriksdepartementet opplyser at rammeavtalen med UNDP ikke eksplisitt omtaler muligheten til innsyn i eksterne revisjonsrapporter på prosjektnivå, og at revisjonsfunnene i Zambia viser at det ikke er noen automatikk i at slike rapporter deles med giverne.

2 Regnskaper der Riksrevisjonen har vesentlige merknader

Riksrevisjonen har ikke avgitt revisjonsbrev med merknad.

3 Utenriksdepartementets oppfølging av tidligere rapporterte forhold

3.1 Bistand til Afghanistan

I Dokument 1 (2011–2012) uttalte Riksrevisjonen at det var svakheter og mangler ved styring, oppfølging og kontroll av bistandsmidler til Afghanistan. Riksrevisjonen påpekte også at de etablerte oppfølgingsmekanismene som departementet har iverksatt ikke var tilstrekkelige for å sikre at norske midler nyttes etter forutsetningene for bistanden. Det ble avdekket mangelfull dokumentasjon av saksbehandling i prosjektene, blant annet manglende vurderinger av mål- og resultatoppnåelse og kontraktsoppfyllelse før inngåelse av nye avtaler.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen sluttet seg til Riksrevisjonens konklusjon om viktigheten av god styring og oppfølging for styrket mål- og resultatoppnåelse i prosjektene.¹

Departementet uttaler at det fortsatt legges stor vekt på arbeidet med å styrke bistandsforvaltningen, blant annet med forbedret målstruktur og synliggjøring av resultater i både nye og løpende avtaler. Norad skal foreta en forvaltningsgjennomgang av ambassaden i Kabul med vekt på forbedringer i planlegging, oppfølging og kontroll i forvaltningen. Gjennom aktiv rekrutteringspolitikk vil departementet arbeide for å sikre god saksbehandlingskompetanse innen bistandsforvaltningen.

Saken avsluttes.

3.2 Den globale vaksinealliansen

Riksrevisjonen påpekte viktigheten av at Den globale vaksinealliansen (GAVI) har gode systemer for internkontroll, blant annet rutiner for å forhindre og avdekke misligheter, og forutsatte at departementet følger det vedtatte tiltaksarbeidet tett i den løpende dialogen med GAVI og andre givere.² Utenriksdepartementet svarer at det følger GAVIs gjennomføring av styrevedtatte tiltak for å styrke GAVIs kontroll med pengebaserte tilskuddsordninger.

Riksrevisjonen så det som uheldig at det ikke er klar sammenheng mellom målene som omtales i St.prp. nr. 1 (2008–2009) og rapporteringen om måloppnåelse i Prop. 1 S (2010–2011). Utenriksdepartementet svarer at i Prop. 1 S (2011–2012) er omtalen strukturert slik at sammenhengen blir tydelig.

1) Innst. 211 S (2011–2012).

2) Dokument 1 (2011–2012).

Riksrevisjonen stilte spørsmål ved beregningsgrunnlaget for vaksinereduksjonen. Departementet oppga at GAVI ved beregning av vaksinepris bruker et veid gjennomsnitt for kostnaden ved fullvaksinering av et barn. GAVI rapporterer om utviklingen for denne gjennomsnittsprisen i sin årsrapport, og denne vil bli brukt av departementet som kilde for rapportering i de årlige budsjettproposisjonene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til at Utenriksdepartementet følger opp GAVI gjennom deltagelse i organisasjonens styre, og at det er avgjørende for Norge at GAVI har nulltoleranse for korrupsjon og et gjennomtenkt og tilstrekkelig system for forebygging og avdekking av økonomiske misligheter.³ Komiteen merker seg at Norges policy på området er godt kjent og har tilslutning i styret.

Saken avsluttes.

3.3 Tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner

I Dokument 1 (2011–2012) har Riksrevisjonen merknader til forvaltningen av tilskudd til ikke-norske organisasjoner. Det påpekes at det er et stort etterslep av mottatte rapporter som ikke var gjennomgått og vurdert av departementet. Riksrevisjonen konstaterte at de mottatte rapportene var preget av en mangelfull struktur og vidt-favnende rapportering som gjorde det vanskelig å vurdere måloppnåelse. Det var foretatt svært få evalueringer av programmer og prosjekter, og i liten grad identifisert hvilke interne risikofaktorer i organisasjonen som truet prosjektenes mål- og resultatoppnåelse.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til at lokale organisasjoner ofte er de mest effektive til å utvikle bistandsprosjekter i nærmiljøet.⁴ Komiteen understreker at det er et dilemma at de lokale organisasjonene ofte mangler kompetanse i regnskap og rapportering, og ber Utenriksdepartementet om å se særskilt på dette.

Utenriksdepartementet oppgir at det er satt inn ekstra ressurser for å få ned etterslepet av mottatte, men ikke gjennomgåtte rapporter. Ved utgangen av 1. kvartal 2012 har departementet et begrenset antall ikke gjennomgåtte rapporter for tilskudd gitt i 2009 eller tidligere. Det forventes at disse avsluttes innen kort tid. Innsatsen for å redusere den interne risikoen i organisasjonene er

gjort mer systematisk, både før tilskudd gis, og gjennom bedre oppfølging i etterkant.

Bruken av ekstra ressurser i arbeidet med gjennomgang av rapportering fra tilskuddsmottakere vil bli videreført. Departementet har satt i verk tiltak for å styrke resultatrapporteringen. Nytt ordningsregelverk ble ferdigstilt høsten 2011. Nye maler for tilskuddsforvaltningen inneholder tydeligere krav om formulering av forventede resultater.

Saken avsluttes.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Bistand til Zambia

Riksrevisjonen konstaterer manglende risikovurderinger og mangelfullt iverksatte tiltak når det gjelder forebygging av korrupsjon og misligheter i prosjektene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvilke tiltak departementet vil iverksette for å sikre tilfredsstillende forvaltning før avtaleinngåelse.

Riksrevisjonen vil peke på at manglende infrastruktur og vedlikehold av investeringene kan sette parkens bærekraft og overlevelsessevne i fare. Videre registrerer Riksrevisjonen manglende generering av inntekter for parken og manglende prioritering av viltsektoren fra nasjonale myndigheters side. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om departementet har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre at investerte midler og parkens overlevelsessevne etter utfasing av giverstøtte er ivaretatt.

Riksrevisjonen har merket seg at bidrag fra nasjonale myndigheter ikke kan dokumenteres, men at de – etter det departementet opplyser – vil oppfylle sine avtaleforpliktelser i prosjektet General support Programme i 2012. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvordan departementet vil følge opp at avtaleforpliktelsene etterleves.

Riksrevisjonen konstaterer påviste svakheter og utfordringer for ambassadens samarbeid med UNDP i forhold til avtalekrav, møtepunkter, rapportering og tilgang til revisjonsrapporter. Videre at rammeavtalen med FN-organisasjonen framstår som upresis og mindre bindende, spesielt i forhold til rapporterings- og revisjonskrav enn hva som er standardkrav generelt i bilaterale avtaler.

3) Innst. 211 S (2011–2012).

4) Innst. 211 S (2011–2012).

Riksrevisjonen stiller spørsmål om kommunikasjonslinjene mellom ambassade, landkontor og hovedkontor for UNDP, samt departementet sentralt, er hensiktsmessig og bidrar til en best mulig forvaltning av norske midler. Riksrevisjonen stiller videre spørsmål ved om avtalene med UNDP gir ambassadene tilstrekkelige rettigheter med hensyn til å følge opp prosjektene og norske midler, samt god nok tilgang til revisjonsrapporter, og om departementet vurderer å få oppdatert rammeavtalen slik at den samsvarer med nåværende forvaltningsregime.

5 Svar fra Utenriksdepartementet

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og utviklingsministeren har i brev av 14. august 2012 svart:

"Det vises til Riksrevisjonens brev av 22.06.12 angående ovennevnte sak.

Riksrevisjonen reviderte i 2011 ni utenriksstasjoner. Det ble ikke avdekket vesentlige feil eller mangler i noen av stasjonsregnskapene. Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkninger til bistand til Zambia har departementet følgende kommentar.

Antikorrupsjonsarbeid og kontrollrutiner

Riksrevisjonen viser til at vurderinger av intern risiko i prosjektene knyttet til mottakers interne kontrollrutiner, finansiell styring og evne til å forvalte tildelte midler, i liten grad var dokumentert i ambassadens beslutningsdokumenter. Noen av beslutningsdokumentene var fra flere år tilbake. Departementet vil vise til at det gjennom harmoniseringen av tilskuddsforvaltningen i Utenriksdepartementet er gjort store endringer i maler og retningslinjer for forberedelsesfasen av tilskuddsforvaltningen. Tidligere vektlegging av samsvar mellom beslutningsdokument og avtaletekst innebar at ambassaden kun inkluderte de risikovurderinger som kunne deles med prosjektpartneren i beslutningsdokumentet. Samtidig gjorde ambassaden egne vurderinger som grunnlag for sine beslutninger, selv om disse ikke alltid ble godt nok dokumentert skriftlig. Praksis er nå endret, slik at det i nyere beslutningsdokumenter blir foretatt vurderinger av intern risiko hos mottaker, i samsvar med gjeldende retningslinjer. I tillegg arbeider ambassaden med kontinuerlig forbedring av risikovurderinger og risikodempende tiltak i planleggingen av nye prosjekter. Dette støttes opp av departementets arbeid med

oppdatert metode for risikostyring som et ytterligere redskap til bedret risikostyring i tilskuddsforvaltningen.

Bærekraft

Bærekraften i prosjektet som støtter Kafue nasjonalpark gjennom «Zambia Wildlife Authority» er en erkjent og grundig vurdert risikofaktor. Siden den norske støtten er en del av et større program hvor Zambias regjering og andre givere spiller viktige roller, er vurderingene gjort innenfor en større ramme, bl.a. i lys av Zambias utviklingsplan hvor satsing på reiselivsnæringen, særlig i tilknytning til landets nasjonalparker, er avgjørende viktig for Zambias utvikling. Dette er bakgrunnen for beslutningen om å gi norsk støtte til oppbygging av ZAWAs kapasitet og kompetanse til å ivareta oppgaven med å forvalte Kafue nasjonalpark. Utvikling av infrastruktur i Kafue, som er en av verdens største nasjonalparker, er et langsiktig og krevende prosjekt som må foregå etappevis.

En bredere målsetting bak støtten til Kafue er langsiktig bærekraft og den norske støtten til Kafue inngår i et samarbeid mellom Norge og Verdensbanken. Norges bidrag er innrettet på oppbygging av kapasitet og kompetanse hos ZAWA for å bekjempe ulovlig jakt og bevare parkens biodiversitet. Verdensbankens bidrag er vesentlig innrettet mot utvikling av infrastruktur i parken, med sikte på tilrettelegging for økt antall besøkende og etablering av en bærekraftig reiselivs sektor. I vurderingen av parkens bærekraft er derfor også Verdensbankens investeringer, som indirekte berører norske bistandsmidler, lagt til grunn. Videre er det lagt vekt på bidrag fra Det nordiske utviklingsfondet (NDF) som er involvert i et av de viktigste infrastrukturprosjektene i Kafue. Dette prosjektet omfatter oppgradering av en vei som forbinder den nordlige og sørlige del av parken. Denne veien vil bli ferdigstilt i nær fremtid, med støtte på i overkant av 6 millioner USD fra NDF.

Det rapporteres om gode resultater og en positiv utvikling for å sikre bærekraften i nasjonalparken. I 2011 hadde Kafue 7000 besøkende som la igjen 800 000 USD i parkavgifter til ZAWA. Dette var en økning på 68 % i forhold til året før. KLM promoverer Kafue som reiselivsmål blant et lite utvalg attraksjoner i forbindelse med åpningen av ny direkte rute til Lusaka. I tillegg mottok ZAWA 1,2 millioner USD fra jaktlisenser i områdene rundt Kafue nasjonalpark. De viktigste dyrebestandene i parken viser en klar økning.

Slike resultater indikerer at støtten til Kafue vil bidra til å bevare naturmangfold og indirekte sikre grunnlaget for vekst og sysselsetting i reiselivsneringen i denne delen av Zambia, også etter at bistanden fases ut.

Riksrevisjonen har etterlyst informasjon om nasjonale myndigheters oppfyllelse av avtaleforpliktelsene i prosjektet «Gender Support Programme» hvor det forutsettes at den zambiske regjering bidrar med 50 % av finansieringen. Den norske støtten til dette programmet går gjennom UNDP som ikke har plikt til å rapportere om regjeringens bidrag til programmet. Informasjonen har derfor ikke vært tilgjengelig i rapporter eller referater fra årlige konsultasjoner med UNDP. Imidlertid har ambassaden skaffet til veie relevant informasjon direkte fra programmet.

I 2011 var Zambias bidrag til programmet over 16,7 milliarder Kwacha (ca. 3,5 millioner USD). I 2012 er bidraget 5,8 milliarder Kwacha (ca. 1,2 millioner USD). For begge årene er det zambiske bidraget mer enn de stipulerte 50 % som fremgår av avtalen. I 2012 ble det etablert et nytt ministerium med ansvar for likestilling. Programmet inngår heretter i det nye ministeriet. En viktig konsekvens er at det nye likestillingsministeriet får en egen budsjettlinje i statsbudsjettet, og likestillingsministeren blir konstitusjonelt ansvarlig for forvaltningen av sin portefølje. Regjeringens årlige bidrag til programmet blir dermed lett synlig gjennom budsjettet. Programmets bærekraft vurderes nå som god.

Samarbeid med FNs utviklingsprogram (UNDP) på landnivå

Det er viktig for departementet at kommunikasjonslinjene mellom ambassade, landkontor og hovedkontor for UNDP, samt departementet sentralt er hensiktsmessige og bidrar til en best mulig forvaltning av norske midler. Kommunikasjonen mellom ambassaden i Lusaka og UNDPs landkontor oppfattes som god og ambassaden følger regelmessig opp mht. rapportering og avtalte møtepunkter. Departementet erkjenner at det er et potensial for å styrke dialogen mellom stasjonene og departementet vedrørende samarbeidet med UNDP. Det ble i den anledning tatt initiativ til styrket kontakt om dette forholdet under det årlige møtet med bistandsrådene våren 2012.

Departementet planlegger å reforhandle gjeldende rammeavtale med UNDP så vel som rammeavtalene med andre FN-organisasjoner for å foreta nødvendige oppdateringer i tråd med nåværende

krav og forventninger. Det må samtidig legges til at også ved bruk av gjeldende avtaleverk benytter ambassadene Norads juridiske rådgiving for å sikre tilstrekkelige rettigheter til en forsvarlig oppfølging av norske midler."

6 Riksrevisjonen uttaler

Riksrevisjonen har avgitt to revisjonsbrev uten merknad.

6.1 Utenriksdepartementets styring, måloppnåelse og resultatrapportering til Stortinget

6.1.1 Bistand til Zambia

Riksrevisjonen anser det som kritikkverdig at risikovurderinger og risikodempende tiltak mot korrupsjon og misligheter i prosjektene i liten grad ble vurdert før avtaleinngåelse. Et gjennomgående trekk i program- og beslutningsdokumenter var at det fokuseres på eksterne risikomomenter i stedet for å identifisere interne svakheter. Vurderinger av mottakers interne kontrollrutiner, finansiell styring og evne til å forvalte tildelte midler var i liten grad dokumentert.

Riksrevisjonen merker seg at departementet har gjort endringer i maler og retningslinjer for forberedelsesfasen av tilskuddsforvaltningen. Videre registrerer Riksrevisjonen at det i nyere beslutningsdokumenter blir foretatt vurdering av internrisiko hos mottaker, og at departementet arbeider med videre utvikling av metode for risikostyring i tilskuddsforvaltningen.

Riksrevisjonen er kritisk til at departementet ikke har sikret tilstrekkelig innsyn i mottakerlandets finansiering og oppfyllelse av avtaleforpliktelser i UNDP-prosjektet General Support Programme. Riksrevisjonen registrerer at UNDP ikke har plikt til å rapportere om mottakers bidrag til programmet, og finner det uheldig at avtalefestede krav ikke framgår i finansiell rapportering.

Riksrevisjonen har påvist svakheter og utfordringer ved ambassadens samarbeid med UNDP. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at departementet har en rammeavtale som er mangelfull når det gjelder rapportering og revisjonskrav. Riksrevisjonen registrerer at departementet planlegger å reforhandle gjeldende rammeavtale med UNDP og andre FN-organisasjoner for å foreta oppdateringer i tråd med nåværende krav og forventninger.

6.2 Oppfølging av tidligere rapporterte forhold

Av tidligere rapporterte forhold er følgende saker avsluttet:

- bistand til Afghanistan
- Den globale vaksinealliansen
- tilskudd til ikke-norske frivillige organisasjoner

6.3 Forvaltningsrevisjoner

Det gjøres for øvrig oppmerksom på at det for tiden gjennomføres forvaltningsrevisjoner om

- EØS-finansieringsordningene
- helsebistand til Malawi
- myndighetenes arbeid med Arktisk Råd

IV Vedlegg

Vedlegg 1

Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen

Kapittel 1. Riksrevisjonens formål og organisasjon mv.

§ 1. Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

§ 2. Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3. Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Stortinget fastsetter instruks om Riksrevisjonens virksomhet.

§ 4. Riksrevisjonens ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 k. Riksrevisorene og personlige varamedlemmer for disse velges av Stortinget for fire år om gangen med virkning fra 1. januar året etter stortingsvalget. Stortinget velger også leder og nestleder i Kollegiet.

Lederen i Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

Lederen må ikke uten samtykke fra Stortinget ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, unntatt når det følger av vervet som riksrevisor.

De øvrige medlemmer av Riksrevisorkollegiet må ikke påta seg oppgaver, oppdrag og verv som kan komme i konflikt med rollen som riksrevisor. Kollegiet avgjør om oppgaven, oppdraget eller vervet er av en slik art.

§ 5. Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

Bestemmelsene i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. §§ 2 til 5 om

kunngjøring av stillinger, innstillinger og fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn gjelder så langt de passer.

§ 6. Lønn og pensjon

Riksrevisorenes lønn og pensjon fastsettes av Stortingets presidentskap. Riksrevisor skal være medlem av Statens pensjonskasse med rettigheter og plikter etter lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister gjelder for Riksrevisjonen.

§ 6a. Pensjonsordning for riksrevisorer utnevnt før 1. januar 2011

For dem som er utnevnt til riksrevisor før 1. januar 2011 skal pensjonen beregnes etter reglene i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens pensjonskasse med de særlige reglene som følger av paragrafen her.

For riksrevisorer som fratrer sitt embete etter fylte 67 år, skal tjenestetiden ved pensjonsberegningen etter lov om Statens pensjonskasse forhøyes med inntil 15 år. Tjenestetiden forhøyes på tilsvarende måte ved beregning av uføre-, enke-, enkemanns- og barnepensjon.

Riksrevisorenes alderspensjon ved full tjenestetid er 57 prosent av pensjonsgrunnlaget. Når stillingen som riksrevisor fratres med rett til pensjon, er pensjonsgrunnlaget den fastsatte årlige bruttogodtgjørelsen. Fratres stillingen tidligere, skal pensjonsgrunnlaget settes til årlig bruttogodtgjørelse på fratredelsestidspunktet. For pensjoner som er under utbetaling per 1. januar 2011, skal pensjonsgrunnlaget per 1. januar 2011 svare til den årlige fastsatte bruttogodtgjørelse på dette tidspunktet. Tilsvarende gjelder for dem som har fratrudd stillingen uten å ta ut pensjon før 1. januar 2011.

Alderspensjonen levealdersjusteres etter lov om Statens pensjonskasse § 24, likevel slik at pensjonen ved uttak etter 67 år og ved full tjenestetid ikke blir høyere enn 57 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Et medlem kan ha krav på et garantert pensjonsnivå etter reglene i lov om Statens pensjonskasse

§ 24a, likevel slik at det garanterte pensjonsnivået for medlemmer med full tjenestetid er 57 prosent av pensjonsgrunnlaget.

Pensjoner etter paragrafen her reguleres etter lov om Statens pensjonskasse § 42.

§ 7. Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser om tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå vedkommende pensjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra forvaltningslovens anvendelse etter første ledd, og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av forvaltningsloven ikke skal gjelde i slike saker.

§ 8. Riksrevisjonens budsjett og regnskap

Riksrevisjonens budsjettforslag fremmes av Kollegiet direkte overfor Stortinget.

Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortingets presidentskap. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

Kapittel 2. Riksrevisjonens oppgaver mv.

§ 9. Riksrevisjonens oppgaver

Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Riksrevisjonen skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil.

Riksrevisjonen kan veilede forvaltningen for å forebygge framtidige feil og mangler.

Riksrevisjonen kan påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser. Stortinget kan ikke instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres, jf. § 2.

§ 10. Krav til revisjonsutførelsen

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver. Revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

Riksrevisjonen kan bruke eksternt bistand til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.

§ 11. Riksrevisjonens rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget.

Før en sak rapporteres til Stortinget skal Riksrevisjonens bemerkninger forelegges ansvarlig statsråd til uttalelse.

Kapittel 3. Riksrevisjonens rett til informasjon mv.

§ 12. Riksrevisjonens rett til å kreve informasjon og innsyn. Rett til å foreta undersøkelser

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper. Overlater forvaltningen økonomioppgaver til andre utenfor staten, gjelder Riksrevisjonens rett til aktuell informasjon også direkte overfor disse. Riksrevisjonens rett gjelder også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i første og annet punktum.

I saker som gjelder kontroll med om tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene, gjelder retten til informasjon etter første ledd også overfor tilskuddsmottaker.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen kan

- a) andre som er tillagt statlig forvaltningsmyndighet eller oppgaver finansiert med statlige midler, og
- b) private som leverer varer eller tjenester til staten.

§ 13. Deltakelse i generalforsamling mv.

Riksrevisjonen skal varsles og har rett til å være til stede i generalforsamling, foretaksmøte, møte i bedriftsforsamling, representantskap og organ med tilsvarende funksjon i selskaper som i sin helhet eies av staten og i heleide datterselskaper til slike selskaper. Riksrevisjonen har talerett i

møtene. Den skal sammen med varsling få oversendt alle relevante saksdokumenter. Riksrevisjonen avgjør i hvilken grad den skal få oversendt saksdokumenter til møter i heleide datterselskaper.

Riksrevisjonen har rett til å delta i møter som nevnt i første ledd i deleide selskaper sammen med den som representerer de statlige eierinteressene. Varsling om møte og oversending av relevante saksdokumenter avtales med departementet eller med statlig heleid virksomhet som ivaretar statlige interesser.

§ 14. Tilrettelegging av forholdene for revisjon

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver som følger av lov og instruks.

Riksrevisjonen kan foreta revisjon og kontroll på det stedet hvor regnskap og nødvendig materiale finnes, og Riksrevisjonen skal ha tilgang til de IT-systemer som virksomhetene benytter.

Informasjon til Riksrevisjonen skal avgis i den form, på det medium og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer, og vederlagsfritt tilrettelegges og sendes til Riksrevisjonen.

Kapittel 4. Riksrevisjonens saksbehandling mv. Allmennhetens innsynsrett

§ 15. Taushetsplikt

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om forhold av personlig karakter eller opplysninger om drifts- eller forretningshemmeligheter.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han eller hun kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i første ledd i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

For øvrig gjelder bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f så langt de passer.

Uten hinder av bestemmelsen i første ledd kan Riksrevisjonens tjenestemenn, etter beslutning av Riksrevisjonens leder, avgi forklaring og legge fram dokumentasjon vedrørende revisjonsoppdrag til politiet når det er åpnet etterforskning i straffesak. Riksrevisjonen kan videre underrette politiet dersom det i forbindelse med revisjonen kommer fram forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Riksrevisjonen kan også samarbeide med andre offentlige kontrollmyndigheter dersom det er aktuelt. Underretning kan gis selv om revisjonen ikke er

avsluttet og uten at forholdet er meddelt revidert virksomhet eller overordnet departement.

Ved anvendelse av bestemmelsene i tvistemålsloven § 204 nr. 2 og straffeprosessloven § 118 gis samtykke av Riksrevisjonens leder.

§ 16. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Bestemmelsene i sikkerhetsloven gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra sikkerhetslovens anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av sikkerhetsloven skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 17. Riksrevisjonens behandling av personopplysninger

Riksrevisjonen kan innhente og behandle alle typer personopplysninger. Opplysningene skal slettes så snart de ikke lenger har kontrollmessig interesse.

Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra §§ 18, 27, 31 og 33 i personopplysningsloven.

§ 18. Allmennhetens krav på innsyn i Riksrevisjonens dokumenter

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i offentleglova gjelder tilsvarende, så langt de passer.

For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal offentlighet først inntrer når saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonen varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget, inntre offentlighet når Riksrevisjonen har varslet vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.

Stortinget kan gi regler som utfyller eller gjør unntak fra offentleglovas anvendelse på Riksrevisjonen og fastsette i hvilken utstrekning forskrifter gitt i medhold av offentleglova skal gjelde for Riksrevisjonen.

§ 19. Habilitet

Ingen som utfører tjeneste eller arbeid for Riksrevisjonen kan utføre revisjons- eller kontrolloppdrag dersom vedkommende eller dennes

nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsvalgte, eller det for øvrig foreligger slike særegne forhold at dette kan svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet eller objektivitet.

Som nærstående regne

- a) ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskaplignende forhold,
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskaplignende forhold, og
- c) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 6 til 9 første ledd gjelder for enhver som behandler administrative saker for Riksrevisjonen.

Instruks om Riksrevisjonens virksomhet

Fastsatt av Stortinget 11. mars 2004 med hjemmel i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 3.

Kapittel 1. Ledelse og organisering av arbeidet i Riksrevisjonen

§ 1. Riksrevisorkollegiet (Kollegiet)

Kollegiet er Riksrevisjonens øverste organ og skal behandle saker av viktighet og prinsipiell betydning.

Alle saker som Riksrevisjonen sender til Stortinget, skal være behandlet av Kollegiet. Den enkelte riksrevisor har rett til å la egne bemerkninger følge de saker som rapporteres til Stortinget.

Kollegiet eller den det bemyndiger fastsetter nødvendige bestemmelser for Riksrevisjonens tjenestemenn og arbeidsordningen i virksomheten.

Beslutninger fattet av Kollegiet krever at minst tre riksrevisorer er enige.

Kollegiets leder skal innkalle de øvrige riksrevisorene til møter så ofte dette finnes nødvendig, eller dersom en riksrevisor ber om det. Kollegiets leder, eller nestleder ved dennes fravær, leder møtet.

Arbeidsdelingen mellom Kollegiet og daglig leder kan suppleres med interne retningslinjer fastsatt av Kollegiet.

Revisjonsråden er fast sekretær for Kollegiet.

§ 2. Ledelsen av Riksrevisjonen

Lederen i Kollegiet har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen.

Revisjonsråden er etatens øverste tjenestemann. Revisjonsråden ivaretar de oppgaver i den daglige ledelse som følger av stillingsinstruks fastsatt av Kollegiet, og er fast stedfortreder for lederen ved behandling av og avgjørelser i faglige og administrative spørsmål som ellers behandles eller avgjøres av lederen.

Revisjonsråden leder Riksrevisjonen i daglig leders fravær. Nestleder i Kollegiet trer inn som daglig leder inntil ny leder eventuelt er valgt dersom lederen ikke lenger kan ivareta den daglige ledelse på grunn av langvarig sykdom eller død i valgperioden.

Kapittel 2. Regnskapsrevisjon

§ 3. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal ved revisjon av regnskapene kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomhet, herunder:

- a) bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og
- b) kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

§ 4. Innsending av regnskap, nødvendig materiale m.m. til Riksrevisjonen

Departementene og de statlige virksomhetene som Riksrevisjonen har revisjonsansvar for, skal sende Riksrevisjonen det materiale som antas å være nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

Følgende materiale skal sendes til Riksrevisjonen så snart som mulig og senest innen de frister som er fastsatt av Finansdepartementet:

- a) statsregnskapet og øvrige regnskaper avlagt av virksomhetene,
- b) andre oppgaver som skal avgis i samsvar med bevilgningsreglementet § 13,
- c) forklaringer knyttet til bevilgnings- og kapitalregnskapet, og
- d) gjenpart av alle tildelingsbrev og årsrapporter.

Riksrevisjonen kan selv bestemme hvilket annet materiale som skal sendes Riksrevisjonen og fastsette frister for dette.

Kapittel 3. Selskapskontroll

§ 5. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. vurdere om statsråden har utøvet sin

oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I kontrollen inngår de undersøkelser m.m. som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. I heleide selskaper mv. og heleide datterselskaper til disse kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Kontrollen etter første ledd omfatter selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har dominerende innflytelse. Riksrevisjonen avgjør i det enkelte tilfellet om staten anses å ha en dominerende innflytelse.

Bestemmelsene i denne instruksjonen gjelder også for kontroll med statlig eierskap i selskaper i utlandet så langt dette ikke strider mot landets lov.

§ 6. Informasjon fra hel- og deleide statlige selskaper

I selskaper som i sin helhet eies av staten skal det, med unntak av faktiske opplysninger knyttet til regnskapet, ordinært avtales med daglig leder eller tilsatt som utpekes av denne hvordan Riksrevisjonen kan innhente informasjon, dokumenter o.a. fra øvrige tilsatte. Når Riksrevisjonen finner det påkrevd, kan den likevel kreve opplysninger og oversendelse av dokumenter direkte av enhver tilsatt.

Når Riksrevisjonen finner det nødvendig for sin kontroll, kan den gjennom departementet eller gjennom statlig heleid virksomhet kreve at den som representerer statlige interesser i generalforsamling i deleid selskap, skal framsette krav om at generalforsamlingen pålegger valgt revisor å gi opplysninger innen rammen av dennes oppgaver.

For selskaper i utlandet med statlig eierskap vil, om ikke annet er avtalt, kommunikasjon skje gjennom vedkommende departement eller statlig heleid norsk virksomhet som forvalter statens interesser.

§ 7. Statsrådets rapportering til Riksrevisjonen

Vedkommende statsråd skal senest en måned etter at generalforsamling, foretaksmøte eller lignende er avholdt oversende til Riksrevisjonen:

- a) virksomhetens årsregnskap og eventuelle konsernregnskap med revisors beretning,

- b) styrets årsberetning,
- c) protokoller/referater fra møter i virksomhetens styrende og kontrollerende organer vedrørende behandlingen og fastsettelsen av virksomhetens årsoppgjør, og
- d) statsrådets beretning om forvaltningen av statens interesser i den enkelte virksomhet eller det enkelte konsern. Det gis særskilt beretning for hver virksomhet eller hvert konsern. Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal omhandle.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første ledd bokstav a til c innhentes for datterselskaper og datterselskapers interesser i andre selskaper når statens interesser i morselskapet forvaltes av vedkommende departement.

I virksomheter som ikke har organer som generalforsamling, foretaksmøte eller lignende, skal vedkommende statsråd sende Riksrevisjonen dokumenter og beretning som nevnt i første ledd senest en måned etter at regnskapet for vedkommende virksomhet er godkjent.

§ 8. Innsending av møteprotokoller m.m.

Riksrevisjonen kan kreve å få tilsendt gjenpart av møteprotokoller og korrespondanse, herunder rapporter, notater o.a., mellom selskapene og vedkommende departement.

De selskaper som er heleide av staten, skal rutinemessig sende Riksrevisjonen fullstendige utskrifter av møteprotokoller fra møter i samtlige styrende og kontrollerende organer i virksomheten.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første og annet ledd skal innhentes vedrørende enkelte datterselskaper og selskaper disse eier når morselskapets interesser forvaltes av departementet.

Statsråden skal rutinemessig sende Riksrevisjonen den informasjon vedkommende mottar eller innhenter som gjelder deleide selskaper statsråden forvalter statlige interesser i eller hvor statsråden forvalter statlige interesser i morselskapet. Det kan avtales med statsråden om denne informasjonen skal sendes til Riksrevisjonen fra statsråden eller direkte fra virksomhetene.

Når den finner det nødvendig for sin kontroll, kan Riksrevisjonen kreve at statsråden innhenter enhver informasjon statsråden eller en statlig virksomhet som eier kan kreve tilgang til. Riksrevisjonen kan innhente fra departementet korrespondanse og annet mellom departementet og selskapet som staten har eierandeler i.

Kapittel 4. Forvaltningsrevisjon

§ 9. Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger, fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om:

- a) forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger,
- b) forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området,
- c) regelverk fastsatt av Stortinget etterleves,
- d) forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger,
- e) beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig, og
- f) forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressursene etterleves.

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell, økonomisk eller stor samfunnsmessig betydning.

§ 10. Innsending av nødvendig materiale til Riksrevisjonen

Ved Riksrevisjonens utførelse av forvaltningsrevisjon gjelder § 4 første og tredje ledd tilsvarende.

Kapittel 5. Riksrevisjonens kontroll med Norges Bank

§ 11. Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank, jf. sentralbankloven § 2 fjerde ledd. Riksrevisjonen fører ikke kontroll med om banken har utøvd sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, jf. sentralbankloven § 2 første ledd.

§ 12. Innsending av materiale og innsynsrett

Statsråden skal snarest mulig etter at Norges Banks årsregnskap og årsberetning er mottatt i departementet oversende til Riksrevisjonen:

- a) bankens årsregnskap, fastsatt av representantskapet, med revisjonens beretning,
- b) hovedstyrets årsberetning,

- c) representantskapets uttalelse om hovedstyrets protokoller og eventuelt om andre forhold vedrørende banken, og
- d) statsrådets beretning vedrørende departementets og regjeringens myndighetsutøvelse i saker som gjelder Norges Bank.

Riksrevisjonen skal fortløpende sendes kopier av hovedstyrets og representantskapets møteprotokoller.

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner nødvendig for sin kontroll fra vedkommende departement, banken og dens revisjon.

Kapittel 6. Riksrevisjonens forhold til offentlighetsloven og sikkerhetsloven

§ 13. Allmennhetens innsynsrett – offentlighetslovens anvendelse på Riksrevisjonen

Med dokumenter i en bestemt sak som nevnt i lov om Riksrevisjonen § 18, menes korrespondanse til og fra Riksrevisjonen om samme saksforhold. Dokumenter som foreligger hos kontrollert virksomhet og som følger som vedlegg i en sak, eller som innhentes som ledd i Riksrevisjonens kontroll, er ikke offentlige hos Riksrevisjonen. Det samme gjelder dokumenter som rutinemessig sendes i kopi til Riksrevisjonen.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen og som gjelder Riksrevisjonens budsjett og interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet.

Dokumenter som utveksles mellom Riksrevisjonens ledelse, administrasjon og tilsatte, kan unntas fra offentlighet.

Den som nektes innsyn i en sak i Riksrevisjonen, kan påklage vedtaket til Riksrevisjonens kollegium. Riksrevisjonens kollegium avgjør med endelig virkning om det skal gis innsyn.

Forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven § 11 gjelder tilsvarende for Riksrevisjonen så langt de passer. Riksrevisjonen kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter offentlighetsloven § 8.

§ 14. Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert informasjon

Sikkerhetsloven § 9 første ledd bokstav c og § 10 gjelder ikke for Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen er klareringsmyndighet for personell i Riksrevisjonen og for personell ansatt hos eller engasjert av leverandør i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser foretatt av Riksrevisjonen.

Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste kan Riksrevisjonen søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Kapittel 7. Rapportering til Stortinget og forvaltningen

§ 15. Rapportering om Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll

Riksrevisjonen skal årlig oversende til Stortinget en rapport som skal inneholde:

- a) resultatet av revisjonen av foregående års statsregnskap, underliggende virksomheters regnskaper og regnskap for administrasjonen av Svalbard,
- b) resultatet av kontrollen med forvaltningen foregående år av statens interesser i selskaper m.m. Riksrevisjonen skal også rapportere til Stortinget mulige bemerkninger til statsrådets myndighetsutøvelse overfor Norges Bank,
- c) departementenes oppfølging av tidligere saker som ikke er løst på en tilfredsstillende måte, og
- d) andre forhold av betydning for en vurdering av departementets totale forvaltning.

Riksrevisjonen skal meddele resultatet fra regnskapsrevisjonen til revidert virksomhet. Det tas i det enkelte tilfellet stilling til om resultatet også skal meddeles overordnet departement. Ved avslutningen av årets revisjon skal Riksrevisjonen sende revidert virksomhet et avsluttende revisjonsbrev som oppsummerer revisjonen for det aktuelle regnskapsåret.

§ 16. Rapportering om gjennomførte forvaltningsrevisjoner

Riksrevisjonen skal rapportere fortløpende til Stortinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner.

§ 17. Rapport om Riksrevisjonens virksomhet

Riksrevisjonen skal hvert år sende en melding til Stortinget om Riksrevisjonens virksomhet. Meldingen skal inneholde en generell oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap.

Vedlegg 2

Departementenes virksomheter mv.

Oversikten viser virksomheter mv. som Riksrevisjonen reviderer (2011).

Arbeidsdepartementet

Arbeids- og velferdsetaten
Arbeidsretten
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Pensjonstrygden for sjømenn
Petroleumstilsynet
Riksmeklingsmannen
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens pensjonskasse
Trygderetten

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familieetaten
Barneombudet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene
Likestillings- og diskrimineringsnemnda
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Statens institutt for forbruksforskning

Finansdepartementet

Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
Finansmarkedsfondet
Finanstilsynet
Skatteetaten
Statens innkrevingsentral
Statistisk sentralbyrå
Toll- og avgiftsetaten

Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeridirektoratet
Havforskningsinstituttet
Kystverket
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømat-forskning (NIFES)

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Agder og Telemark bispedømmeråd

Bjørgvin bispedømmeråd
Borg bispedømmeråd
Datatilsynet
Den norske kirkes landsfond
Departementenes servicesenter (DSS)
Det praktisk-teologiske seminar
Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Forvaltningsorganet for Opplysningsvesenets fond
Fylkesmannen i Aust-Agder
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Telemark
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Vestfold
Fylkesmannen i Østfold
Galdù – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
Hamar bispedømmeråd
Internasjonalt reindriftssenter
Kirkerådet
Konkurransetilsynet
Møre bispedømmeråd
Nidaros bispedømmeråd
Nidaros Domkirkes Restaureringsarbeider
Nord-Hålogaland bispedømmeråd
Opplysningsvesenets fond
Oslo bispedømmeråd
Sametinget
Statsbygg
Stavanger bispedømmeråd
Svalbard kirke
Sør-Hålogaland bispedømmeråd
Tunsberg bispedømmeråd

Forsvarsdepartementet

Forsvaret
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarsbygg
Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Helse- og omsorgsdepartementet

Bioteknologinemnda
Klagenemnda for behandling i utlandet og
Preimplantasjonsdiagnostikknemnda
Helsedirektoratet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Norsk pasientskadeerstatning
Pasientskadenemnda
Statens helsepersonellnemnd
Statens helsetilsyn
Statens institutt for rusmiddelforskning
Statens legemiddelverk
Statens strålevern
Vitenskapskomiteen for mattrygghet

Justis- og politidepartementet

Direktoratet for nødkommunikasjon
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Generaladvokaten
Hovedredningsentralen i Nord-Norge
Hovedredningsentralen i Sør-Norge
Kommissjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Riksadvokaten
Konfliktrådene
Siviltjenesten
Spesialenheten for politisaker
Statens sivilrettsforvaltning
Sysselmannen på Svalbard
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Kommunal- og regionaldepartementet

Direktoratet for byggkvalitet
Husbanken
Husleietvistutvalget
Kompetansesenter for distriktsutvikling

Kulturdepartementet

Arkivverket
Fond for lyd og bilde
Kunst i offentlige rom (KORO)
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Medietilsynet
Nasjonalbiblioteket
Norsk filminstitutt
Norsk-finsk kulturfond
Norsk kulturråd
Norsk lokalhistorisk institutt
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
Norsk Tipping AS
Rikskonsertene

Riksteatret
Språkrådet

Kunnskapsdepartementet

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Høgskolen i Akershus¹
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Buskerud
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Gjøvik
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Hedmark
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Narvik
Høgskolen i Nesna
Høgskolen i Nord-Trøndelag
Høgskolen i Oslo¹
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen Stord/Haugesund
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Vestfold
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
Høgskolen i Ålesund
Kunst- og designhøgskolen i Bergen
Kunsthøgskolen i Oslo
Meteorologisk institutt
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
(NOKUT)
Norges forskningsråd
Norges Handelshøyskole
Norges idrettshøgskole
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
(NTNU)
Norges veterinærhøgskole
Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA)
Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)
Samisk høgskole
Senter for IKT i utdanningen
Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU)
Statens lånekasse for utdanning
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Nordland
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utdanningsdirektoratet

1) Høgskolen i Oslo og Høgskolen i Akershus fusjonerte 1. august 2011 til Høgskolen i Oslo og Akershus.

Vea – Statens fagskole for gartnere og blomsterdekoratører
VOX, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Landbruks- og matdepartementet

Bioforsk
Mattilsynet
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Norsk institutt for skog og landskap
Reindriftsforvaltningen
Statens landbruksforvaltning
Veterinærinstituttet

Miljøverndepartementet

Direktoratet for naturforvaltning
Klima- og forurensningsdirektoratet
Norsk Kulturminnefond
Norsk Polarinstitutt
Riksantikvaren
Statens fiskefond
Statens kartverk
Svalbard miljøvernfond
Viltfondet

Nærings- og handelsdepartementet

Brønnøysundregistrene
Direktoratet for mineralforvaltning med bergmesteren for Svalbard
Garanti-instituttet for eksportkreditt
Justervesenet
Norges geologiske undersøkelse
Norsk Akkreditering
Norsk Romsenter
Sjøfartsdirektoratet
Skipsregistrene
Styret for det industrielle rettsvern – Patentstyret

Olje- og energidepartementet

Energifondet
Fond for CLIMIT
Konsesjonsavgiftsfondet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE)

Samferdselsdepartementet

Jernbaneverket
Luftfartstilsynet
Post- og teletilsynet
Statens havarikommisjon for transport
Statens jernbanetilsyn
Statens vegvesen

Utenriksdepartementet

Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD)
Fredskorpset

Statsministerens kontor

Regjeringsadvokaten

Stortinget

Forsvarets ombudsmannsmnemnd
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Nordiske virksomheter

NordForsk
Nordic Innovation
Nordisk Energiforskning
Nordisk Film- og TV-fond
Nordisk institutt for kunnskap om kjønn
Nordisk Metodikkomité for Næringsmidler

Annet

FN-sambandet
Garantikassen for fiskere
Likviditetsfondet i Pensjonstrygden for fiskere




30 647 215 420 -71 254 5 884 713 726 336



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2012



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord: 22 24 10 00
Telefaks: 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

118 192 -1 057 54 384 183 301 26 120 372 -330 692 42 197 5 107

